

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

GERMANO TAVARES PEDROSA E SILVA

**O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O
PROCESSO DE AFASTAMENTO DO PREFEITO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE
PROCESSUAL E INFERÊNCIAS SOBRE A DIMENSÃO POLÍTICA**

**TERESINA
2022**

GERMANO TAVARES PEDROSA E SILVA

**O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O
PROCESSO DE AFASTAMENTO DO PREFEITO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE
PROCESSUAL E INFERÊNCIAS SOBRE A DIMENSÃO POLÍTICA**

Qualificação de Dissertação de Mestrado,
desenvolvida sob a orientação do professor
Doutor João Paulo Bachur apresentado para
obtenção de Aprovação em Exame de
Qualificação.

**TERESINA
2022**

GERMANO TAVARES PEDROSA E SILVA

**O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O
PROCESSO DE AFASTAMENTO DO PREFEITO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE
PROCESSUAL E INFERÊNCIAS SOBRE A DIMENSÃO POLÍTICA**

Qualificação de Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP,
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Orientador Doutor João Paulo Bachur
Presidente da Banca**

**Prof. Doutor XXXXXXXX
Examinador interno**

**Prof. Doutor XXXXXXXX
Examinador interno**

Dedico este trabalho a Deus, por me fortalecer nos momentos difíceis e aos meus pais e minha esposa pelo apoio e dedicação por toda minha vida e por serem a motivação do meu esforço para alcançar esse sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, foi um ano de muitas dificuldades onde tivemos que superar uma pandemia que mudou a rotina e a vida de todos, nos fez repensarem os conceitos.

A Aline Nogueira simplesmente por tudo.

Aos meus filhos a propulsão do meu dia a dia. Ao meu pai e Mãe pelo exemplo e incentivo.

Ao IDP e ICEV pela oportunidade de ampliar conhecimentos.

A todos os amigos que de alguma forma contribuíram para que eu realizasse esse sonho.

“Persistência é o caminho do êxito”
(Charles Chaplin)

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é compreender o instituto do *impeachment* do presidente da república e o processo de afastamento do prefeito municipal através de uma análise processual e inferências sobre a dimensão política através das seguintes questões norteadoras: Deste modo, para que o objetivo do tema fosse atingido, foi necessário pesquisar teóricos conceituados através da revisão bibliográfica. Portanto, essa pesquisa possui natureza exploratória-descritiva. Assim sendo, primeiramente, foram exploradas fontes secundárias de pesquisa, através de referencial doutrinário, legislações vigentes e jurisprudências. Posteriormente, foram vislumbradas descrições de processos de cassações no Estado do Piauí entre o ano de 2013 e 2020. Foi verificado que o processo de *impeachment* contra os ex presidentes do Brasil Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff influenciaram a instauração de processos pelas Câmaras Municipais do Piauí contra gestores municipais. Bem como, que a ocorrência desses processos foi identificada no final da gestão, se assemelhando em tese aos casos no âmbito presidencial, o que ocorre através de uma conjugação de fatores entre baixa popularidade, crise econômica, ausência de diálogo com o legislativo. Foi possível concluir que o afastamento dos prefeitos municipais na sua maioria não ocorreu devido a vícios da tramitação dos processos o que contribui para intervenções do Judiciário por meio da segunda instância, impedindo dessa forma a reabertura do processo, impulsionando graves crises, sejam elas políticas, institucionais, de ordem administrativa ou econômicas que tiram a legitimidade do povo.

Palavras-chave: *Impeachment*. Presidente. Prefeito. Político.

ABSTRACT

The objective of this research is to understand the institute of impeachment of the president of the republic and the process of removal of the municipal mayor through a procedural analysis and inferences about the political dimension through the main questions: Thus, in order for the objective of the theme to be achieved, it was necessary to research renowned theorists through the bibliographic review. Therefore, this research has an exploratory-descriptive nature. Therefore, first, secondary sources of research were explored, through doctrinal reference, current legislation and jurisprudence. Subsequently, descriptions of married processes in the State of Piauí between 2013 and 2020 were glimpsed. It was verified that the impeachment process against former Presidents of Brazil Fernando Collor de Melo and Dilma Roussef influenced the establishment of lawsuits by the Municipal Councils of Piauí against municipal managers. As well as, that the occurrence of these processes was identified at the end of the administration, resembling the cases in the presidential sphere, which occurs through a combination of factors between low popularity, economic crisis, lack of dialogue with the legislature. It was possible to conclude that the removal of the municipal mayors mostly did not occur due to defects in the processing of the proceedings, which contributes to interventions of the Judiciary through the second instance, thus preventing the reopening of the process, impulsioning aggravates crises, whether political, institutional, administrative or economic that take away the legitimacy of the people.

Key-words: Impeachment. President. Mayor. Political.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Rcl AgR	Agravo Regimental na Reclamação
AI QO	Questão de Ordem em Agravo de Instrumento
AI AgR	Agravo Regimental no Agravo de Instrumento
AP	Ação Penal
AP AgR	Agravo Regimental na Ação Penal
AP QO	Questão de Ordem na Ação Penal
ARE AgR	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo
ARE ED	Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo
DL	Decreto-Lei
DL 201/67	Decreto-Lei 201/67
HC	Habeas Corpus
HC AgR	Agravo Regimental no Habeas Corpus
HC ED	Embargos de Declaração no Habeas Corpus
INQ	Inquérito
MIN	Ministro
MP	Ministério Público
PGR	Procurador-Geral da República
PGJ	Procurador-Geral de Justiça
Rcl ED	Embargos de Declaração na Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
RE AgR	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário
RHC	Recurso em Habeas Corpus
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Tribunal de Alçada Criminal
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO IMPEACHMENT	15
1.1 A APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 A CARTA MAGNA DE 1988	21
1.2 O AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO BRASIL - LEI N° 1.079/1950 – TRAMITAÇÃO	26
1.3 OS <i>IMPEACHMENT'S</i> DOS EX-PRESIDENTES FERNANDO COLLOR DE MELO E DE DILMA ROUSSEF SOBRE A PERSPECTIVA DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA	31
2 DECRETO-LEI N° 201/67	36
2.1 O CENÁRIO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO COMO MEMBRO DA FEDERAÇÃO	36
2.2 TRAMITAÇÃO DO DECRETO LEI 201/67 E SUA APLICABILIDADE	44
3 O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> NO ESTADO DO PIAUÍ ENTRE OS ANOS DE 2013 À 2020	54
3.1 ANÁLISE DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ ENTRE 2013 E 2020	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

A interrupção do amadurecimento democrático no Brasil pela ditadura civil-militar (1964-1985) gerou óbice referente ao processo de participação da sociedade civil no ambiente político, contexto que começa a se modificar de forma mais intensa com o movimento “diretas já” e posteriormente com a abertura da Assembleia Constituinte culminando na promulgação da Lei Maior no ano de 1988.

Esse novo contexto imprime a redemocratização no país ressaltando o debate, a discussão e o fortalecimento institucional como alicerces de vigilância das ações políticas. Os preceitos e princípios que emanam da constituição organizam gradativamente o cenário da gestão pública obrigando todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a imprimir maior rigor ambientados no controle e na transparência dos seus atos.

É nessa nova atmosfera, vigorando no Brasil por mais de trinta anos, que institutos anteriores a Carta Magna de 1988 ganham visibilidade, a saber, por exemplo: o processo de impedimento do Presidente da República, regulado pela Lei nº 1.079/1950, e pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, no caso dos Prefeitos Municipais a regulação se dá pelo Decreto-Lei nº 201/67.

Mesmo com o advento da Constituição de 1988, que define que todo o poder emana do povo como o pilar da democracia brasileira, os representantes eleitos pela população imprimem uma cultura de mudança de governo, em caso de insatisfação com os chefes do executivo e, sua respectiva gestão, antes mesmo do final de seu mandato, quando presente determinados requisitos, crise de popularidade, econômica e a falta de uma maioria no congresso nacional.

O instituto do *impeachment* é evidenciado no panorama político brasileiro, sendo que em 29 de setembro de 1992 - A Câmara dos Deputados vota a favor da abertura do processo de *impeachment* de Fernando Collor de Melo por 441 votos a favor e 33 contra. Em 1º de outubro de 1992 - O processo de *impeachment* é instaurado no Senado, inaugurando essa sistematização em pleno ambiente de democracia (SALLUM JÚNIOR, 2011).

É pertinente salientar que a partir do efetivo *impeachment* do chefe maior do executivo da República Federativa do Brasil em 1992, e posteriormente em 2016 com o afastamento da Presidente Dilma Vana Roussef emergiu uma cultura sobre esse aspecto direcionada também aos chefes do executivo de outros entes, a exemplo dos municípios. No estado do Piauí após o afastamento da Presidente Dilma Roussef é registrado um aumento no número de processos de impedimentos contra os chefes do executivo municipal (Pesquisa realizada no sítio do Tribunal de Justiça do Piauí). Isto posto, e observado o contexto, cabe apresentar os seguintes problemas de pesquisa: Como a Lei nº 1.079/1950 e os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre o *impeachment* do chefe do executivo federal e municipal respectivamente são utilizados no ambiente de instabilidade política? Ocorre uma influência do afastamento dos prefeitos municipais no estado do Piauí com o do presidente da república, se considerarmos apenas os aspectos políticos? Há uma similitude de contextualização entre esses casos?

Diante dessas indagações se estrutura como objetivo geral dessa pesquisa compreender o instituto do *impeachment* do Presidente da República, previsto na Lei nº 1.079/1950 e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e o processo de afastamento do Prefeito Municipal, que é regulado pelo Decreto Lei nº 201/67 e sua utilização no ambiente de instabilidade política e seus efeitos para o ambiente jurídico e político. Nesse sentido, os objetivos específicos são conhecer os institutos Lei nº 1.079/1950 e Decreto Lei nº 201/67 e analisar as controvérsias processuais do *impeachment* dos institutos Lei nº 1.079/1950 e Decreto Lei nº 201/67.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa se utiliza a pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 2010; PÁDUA, 1997).

A pesquisa bibliográfica manifesta-se como base principal consultando em livros, artigos, pesquisa de processo e decisões no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e demais meios de pesquisas bibliográficas. Bem como, legislação específica sobre o tema abordado, Constituição Federal, Pactos e Convenções.

Trata-se, portanto, de uma revisão de literatura sobre o aporte teórico com temáticas relacionadas ao processo de *impeachment*, principalmente. A revisão de literatura tem como objetivo reunir e sintetizar conhecimento pré-existente sobre

uma determinada temática. É conceituada como aquela em que conclusões de estudos anteriormente conduzidos são sumarizadas a fim de que se formulem inferências sobre um tópico específico. É um método valioso para a pesquisa, uma vez que o método permite agilidade na divulgação do conhecimento e devido a relevância da aplicabilidade deste método para a pesquisa histórica, possibilitando a síntese de múltiplos estudos de um determinado assunto, além de apontar lacunas do conhecimento que precisam ser preenchidas com a realização de novos estudos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; ROMAN; FRIEDLANDER, 1998).

Consiste em seis etapas descritas a seguir: a) identificação do tema ou questionamento - inicia com a definição de um problema e a formulação de uma hipótese ou questão de pesquisa de maneira clara e específica que apresente relevância para o tema e em seguida, determinar quais as palavras chaves ou descritores a serem utilizadas na busca da literatura; b) estabelecimento de critérios para inclusão e exclusão de estudos/ amostragem ou busca na literatura - nessa etapa se inicia a busca nas bases de dados selecionadas para identificação dos estudos que serão incluídos na revisão, devendo ser conduzido de maneira criteriosa e transparente; c) definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados – consiste na construção de um banco de dados fácil e acessível, visando organizar e sumarizar as informações de maneira concisa; d) avaliação dos estudos incluídos na revisão - os estudos selecionados devem passar por avaliação detalhada e criteriosa; e) interpretação dos resultados – consiste na discussão dos dados e comparação com o conhecimento teórico; f) apresentação da revisão/síntese do conhecimento – delineamento e síntese dos estudos incluídos, baseando-se em metodologia crítica (MARCONI; LAKATOS, 2002).

Foi efetuado uma pesquisa documental (PÁDUA, 1997) através de um levantamento dos processos de impedimentos que foram judicializados entre os anos de 2013 à 2020, foi feito o recorte de 02 (dois) mandatos, o primeiro anterior ao processo de impedimento da Ex-Presidente Dilma Vana Rousseff, mandato de 2013 à 2016 e de 2017 à 2020, para podermos verificar se houve ou não esse crescimento e a partir dessa evidenciação inferir a relação entre os afastamentos dos prefeitos municipais do estado do Piauí com a da presidente da república, considerando singularmente os aspectos políticos através do estudo da similitude de contextualização entre os casos.

Nesse sentido, é necessário esclarecer que esse hipotético crescimento dos processos de impedimento dos chefes do executivo municipal, ora inferido, necessariamente não precisa ser exponencial, pois estamos tratando de um instituto que se traduz num julgamento com pressuposto político, que leva a uma ruptura do Estado Democrático de Direito caso venham a ser afastados, mesmo que não tenham cometido nenhuma das infrações previstas na legislação aplicada a cada um dos casos.

É necessário sublinhar também que o processo de abertura política propiciado pela redemocratização ampliou as liberdades e contribuiu para a avaliação das ações dos gestores públicos, fato que estimulou a manifestação dos processos de impedimento. Entretanto, é plausível estabelecer que um processo de *impeachment* do chefe maior do executivo federal e sua respectiva natureza pode encorajar outros processos em outros entes da federação, a exemplo dos que ocorreram no âmbito municipal.

São estes e outros dilemas que se pretendem sublimar nesse estudo, compreender o procedimento de afastamento, sobre a ótica da lei, contextualizando-os com o julgamento político realizado pelo Congresso e pela edilidade, no caso dos Prefeitos, para daí entender como esses institutos são utilizados no Brasil, se estão sendo efetuados na forma prevista nas legislações ou como meros instrumentos de afastamentos de chefes de executivos que passam por dificuldades administrativas e políticas podendo ser chamadas de governabilidade.

A pesquisa se encontra estruturada em três capítulos. O primeiro trata do surgimento de várias peculiaridades quanto a aplicação do instrumento do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei 1.079/50 (Lei de responsabilidade, ou de *impeachment*), e para tanto, faz-se necessário um regaste histórico desde o surgimento no direito comparado até o momento em que mencionado recurso foi recepcionado em nossas Cartas Constitucionais, mais especificamente pela Constituição vigente de 1988.

O segundo versa sobre Decreto Lei nº 201/67 ressaltando seu movimento processual, principalmente.

O terceiro trata dos processos de *impeachment* manifestados no estado do Piauí e, posteriormente sua evidenciação elabora-se diálogos e reflexões relacionados aos seus desdobramentos, a democracia, ao sistema político com os

impedimentos realizados no âmbito presidencial, fundados nas inferências da pesquisa. Após a explanação dessas discussões tecem-se as considerações finais.

O entendimento dos institutos retrocitados e sua respectiva manifestação no âmbito do regime entendido como estado democrático de direito é pertinente, visto que máculas em legislações tão explícitas podem comprometer a conjuntura política e institucional, afetando a segurança jurídica do país, por exemplo, e determinando a utilização de importantes instrumentos de defesa da democracia para atender interesses de grupos particulares.

Isto posto, é relevante para academia discutir esse tema com vias a promover o debate e propiciar a visibilidade de incongruências na atividade legislativa e jurídica do país, servindo de justificativa prática e social em defesa do ordenamento jurídico pátrio. Como advogado e atuante em causas relacionadas ao contexto eleitoral e político observo essa explanação como fundamental para defesa de nossa interrompida e jovem democracia, e, portanto, para o seu devido fortalecimento deve-se constituir massa crítica sobre nossa legislação pátria e sua respectiva aplicação dentro dos critérios estabelecidos pela Carta Magna de 1988.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO IMPEACHMENT

O instituto do *impeachment* foi utilizado pela primeira vez na Inglaterra, tendo como objetivo a punição por crime de responsabilidade dos ministros do rei, altos funcionários do monarca ou cidadãos comuns. Entretanto, não era possível a aplicação do referido dispositivo na figura do rei, pelo simples fato do monarca possuir direitos especiais.

De acordo com Sousa (2016) um caso britânico bastante emblemático de aplicação do dispositivo de *impeachment* foi contra o filósofo e, à época, Procurador Geral e Conselheiro do Rei, Francis Bacon, que foi acusado e condenado por ter praticado suborno e desvio de recursos públicos. Contudo, o instituto objeto deste trabalho só foi desenhado para os moldes que o efetivou, quando o parlamento britânico adotou sua forma bicameral, ou seja, o processo de *impeachment* era instaurado na Câmara baixa, mais conhecida como Câmara dos comuns, e tendo seu juízo de admissibilidade positivado, era enviado para a Câmara Alta, conhecida como Câmara dos Lordes, onde lá era definitivamente julgada. Assim, o processo de *impeachment*, na Inglaterra, tem o seguinte roteiro/características:

- 1) Começa por acusação Câmara popular, sem o que a Câmara Alta não pode proferir julgamento e nada lhe dado fazer;
- 2) Seus efeitos são de natureza criminal;
- 3) A Câmara dos Lordes funciona como tribunal judiciário- o mais alto do reino-, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda as mais terríveis- morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens;
- 4) Os Lordes julgam de fato e de direito, fazem os crimes e as penas;
- 5) Estão sujeitos todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não de funções oficiais;
- 6) Os lordes tomam as decisões no processo invocando sua honra;
- 7) O encerramento da sessão, sua prorrogação ou dissolução da Câmara dos Comuns não arquivam o processo;
- 8) O rei não pode paralisar um *impeachment* através do perdão, pode, contudo, ao término do processo, indultar o condenado, obstando desse modo a execução da pena (PINTO, 1992, p.23-24).

Deste modo, pode-se dizer que o rito processual inglês é um tanto quanto peculiar, pois, ao contrário do que conhecemos nos dias atuais, naquele tempo o instituto do *impeachment* alcançava também os cidadãos comuns que viessem a cometer crimes que representassem perigo ao Estado, a exemplo: traição à coroa. Desta forma, mencionado dispositivo acaba por ganhar uma natureza mais criminal do que política.

Como assevera, Pinto (1992), no presente caso a Câmara alta possuía jurisdição total para, de forma discricionária, imputar os crimes e as penas, inclusive quanto a possibilidade de aplicação de pena capital. Toda complexidade dada ao processo de *impeachment* britânico e a sua larga rede de alcance, acabou por fazê-lo caducar e em seu lugar foi criada, conforme alinhavado em parágrafos anteriores, a figura do voto de desconfiança.

Por meio do dispositivo do voto de desconfiança, é possível destituir o ministro pelo simples fato de não haver mais confiança política dentro do parlamento, nessa situação, fica evidente que se afasta a natureza penal do processo de *impeachment*, tornando-o puramente político. Na doutrina de Bruno Galindo:

[...] Trata-se de responsabilidade política pura, que se tornou comum no sistema parlamentarista de governo. Como esse sistema pressupõe estreita sintonia entre parlamento e governo, já que este é formado a partir da vontade do primeiro que, conseqüentemente, se compromete a colaborar com o gabinete de ministros, a responsabilidade política em sentido estrito, é decorrente da própria essência do sistema. Em geral, pode se utilizar o voto de desconfiança a qualquer tempo sem a necessidade de responsabilizar criminalmente o ministro, sendo aprovado quando a maioria dos parlamentares se manifestar nesse sentido, dada a necessidade, para o adequado funcionamento do governo, de que este e os parlamentares estejam em harmonia e colaboração (GALINDO, 2016, p.24).

Com o fortalecimento deste novo dispositivo, a figura do *impeachment* aos poucos foi se tornando obsoleta dentro do ordenamento jurídico britânico. Apesar disso, ela conseguiu ser recepcionada em várias outras nações, seja da forma como foi criada na Inglaterra, seja de forma original pelas demais Constituições de alguns países da comunidade internacional. Dentre esses países está os Estados Unidos da América, ex-colônia britânica que de fato consolidou a figura do recurso do *impeachment* tal qual é conhecido atualmente em diversas Nações.

Nesta esteira, a efetivação ou consolidação da figura do instituto do *impeachment*, como atualmente é conhecido, tem escopo originalmente na Constituição dos Estados Unidos da América, embora tenha sido na Inglaterra que o referido instituto tenha sido criado e moldado, foi através da Constituição norte-americana que ele ganhou o contorno contemporâneo (SOUSA, 2016). Após o processo de independência dos Estados Unidos da América, criou-se o sentimento de que era mais que necessário criar uma legislação muito mais firme no que tange aos crimes de responsabilidades praticados pelos agentes públicos, ainda que seja o Presidente da República.

Tal sentimento foi transformado em livro, conhecido como o Federalista, uma reunião de 85 artigos que visavam ratificar a Constituição Norte-Americana. Nestes artigos existe a figura do sistema de freios e contrapesos utilizados para delimitar a competência de cada poder dentro da República. Nesse trilhar, é imperioso afirmar que o sistema de freios e contrapesos era um sistema inédito e o seu mecanismo de delimitação entre os poderes ou instituições da República funcionava da seguinte forma:

- 1)As competências são atribuídas pela Constituição entre ramos distintos do poder, em princípio cabendo ao Legislativo elaborar as leis, ao Judiciário dizer qual é seu significado para fins de sua aplicação e ao Executivo implementar as políticas públicas;
- 2) Cada ramo do poder exerce algum controle sobre os demais, sobretudo naquilo que vai além do funcionamento interno do próprio ramo. Assim, por exemplo, cabe ao Executivo o poder de vetar as leis (interferindo no Poder Legislativo) e nomear os Magistrados das cortes superiores (interferindo no poder do Judiciário), ao Judiciário controlar a legalidade e constitucionalidade dos atos praticados pelos demais poderes (interferindo no poder Legislativo e Executivo), e ao Legislativo aprovar a indicação dos magistrados das cortes superiores (interferindo no Poder Judiciário e julgar os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e por Ministros dos Tribunais Superiores interferindo no poder executivo e no poder Judiciário) (GALUPPO, 2016, p.21).

Assim, após a adoção dos Estados Unidos da América, pelo sistema de freios e contrapesos, outras nações da comunidade internacional passaram a aderir ao referido aparelho jurídico, salientando que nos Estados Unidos da América o processo tem feição puramente política. Segundo Joseph Story, Magistrado da Suprema Corte Norte-Americana no século XIX, o papel primário do *impeachment* não seria o de punir o agente público, mas, o de proteger o país de danos e ameaças de qualquer forma. Em razão disso, esse papel seria mais bem desempenhado por políticos em vez de juristas, sendo excluído nesse caso a judicial review (GALINDO, 2015, p. 27).

A Constituição Americana de 1787, Artigo II, Seção IV, define como crimes passíveis de processo de *impeachment*, tanto para o Presidente, quanto para o Vice-Presidente e funcionários civis, respectivamente: traição, corrupção e outros crimes graves e contravenções. Tendo o rito do processo, a seguinte direção:

- O Comitê Judiciário da Câmara examina previamente o pedido e, entendendo ser o caso, solicita à Câmara a autorização para as investigações, que pode aprova-la por maioria absoluta;
- 2)O referido Comitê conduz as investigações, e concluídas estas, acaso os membros daquele entendam haver o cometimento de alguma das condutas passíveis de processo, elaboram os *impeachments articles* (espécies de quesitos de acusação), que precisam da aprovação da maioria absoluta dos membros do Comitê;
- 3)A Câmara dos Representantes analisa os *impeachments*

articles e para o seguimento do processo, precisa aprova-los também pelo quórum de maioria absoluta; em caso de aprovação de pelo menos um deles, o presidente será julgado pelo Senado em relação ao quesito aprovado por aquela Casa; contudo, ele não se afasta de suas funções até a deliberação final do Senado como instância julgadora; 4) O Senado julga o presidente de acordo com os *impeachment articles* aprovados pela Câmara dos Representantes, podendo proferir a condenação somente pelo voto de 2/3 de seus membros; tal condenação pode ser somente à perda do cargo, ou ainda, pode vir a ser cumulada com a inabilitação perpétua para o exercício de função pública; são independentes entre si, e a aplicação de uma não necessariamente implica a aplicação da outra; também guardam independência em relação a eventuais condenações por crimes comuns perante o poder judiciário (GALINDO, 2015, p. 27-28).

Como evidenciado, o rito do processo de *impeachment* no direito norte-americano difere bastante do britânico, pois, repisa-se, no modelo inglês tendo uma natureza mais criminal, porquanto além de punir o agente público tanto na esfera política, quanto criminal, também penalizava cidadãos comuns na seara penal. Já no modelo norte-americano, o órgão julgador, no caso o Senado, julga para afastar aquele agente apenas de suas funções, visto que a intenção, conforme já fora dito, não é o de punir o indivíduo, mas o agente público que viola o Estado e a Constituição daquele País, cabendo ao Judiciário aplicar as demais sanções de atos de crime comum, conferindo uma natureza mais política do que no modelo inglês.

Os Estados Unidos da América tiveram algumas experiências em que o dispositivo do *impeachment* foi acionado, no entanto, não há nenhum tipo de registro de que algum Presidente tenha sido impeachmado. Entre os casos mais celebres, temos o do Presidente John Tyler, que veio a assumir a presidência após a morte do então Presidente William Harrison, porém o governo Tyler encontrou diversas dificuldades de negociação com o Congresso Nacional (MARTINS, 2016).

A inabilidade de negociação de Tyler fez com que sua administração não cedesse aos interesses dos membros do Congresso, e passou a governar utilizando o poder de veto presidencial contra as investidas legislativas do Partido Republicano. Muito embora o Partido Democrata, a qual o então Presidente Tyler pertencia, tivesse reconquistado a maioria dos assentos na Câmara, a situação do chefe do executivo norte-americano já era insustentável.

As acusações de abuso de autoridade contra funcionários, de poder de veto e recusa de informações ao parlamento, fizeram com que fosse aprovada uma resolução de autorização de *impeachment* em 1843. Entretanto, tal procedimento foi rejeitado por 183 votos contra e 83 a favor, criando um importante precedente no

parlamento estadunidense, que se tornou um divisor de águas entre o modelo britânico e o norte-americano (SOUSA, 2016).

Segundo Galindo (2016, p.176), “o Congresso não poderia destituir o Presidente por questões meramente partidárias ou por diferenças de posições políticas, culturais ou de valores morais.” Ou seja, para que um Presidente seja alvo de processo de *impeachment*, ele deve ter praticado delito ou crime, conforme preceitua o dispositivo constitucional que regula o citado instituto, e não por meras rugas políticas momentâneas.

Houveram mais três casos de *impeachment* contra presidentes americanos, só que, diferentemente do que aconteceu no caso Tyler, os demais episódios tiveram seus juízos de admissibilidades aceito pela Câmara dos representantes. O primeiro deles foi do Presidente Andrew Johnson, que assumiu a Casa Branca após o assassinato do então presidente Abraham Lincoln. Com pensamento diferente do seu antecessor, Johnson tinha outro tipo de visão sobre as políticas públicas que poderiam ser aplicadas na região sulista dos EUA (MARTINS, 2016).

Isto é, para o Presidente Johnson, os Estados do Sul deveriam ter maior autonomia, o que acabou por fazê-lo entrar em roda de coalizão com os chamados “Republicanos radicais” que tinham ideários abolicionistas e intervencionistas em relação a região Sul. Após as eleições legislativas, os Republicanos radicais obtiveram vitória expressiva que permitiram iniciar junto ao comitê judiciário o processo de *impeachment*.

Com a autorização aprovada pelo comitê por 05 votos contra 04, foi realizada uma verdadeira devassa na vida pública e privada do Presidente, porém, a Câmara dos representantes dos Presidentes rejeitou a denúncia por 108 votos contra 57. Contudo, as tentativas de *impeachment* o Presidente Johnson não cessara, um veto presidencial contra o *Tenure of office act* e uma reforma no ministério da guerra por militares mais próximos ao então presidente, desencadearam uma nova crise (MEGALI NETO, 2020).

Como o Congresso havia derrubado o veto presidencial, o *Tenure of Office act* estava vigente, assim, na visão dos parlamentares, Johnson não poderia ter realizado mudanças no ministério sem a aprovação senatorial, violando a referida lei. Neste cenário, um novo processo de *impeachment* foi instaurado, aprovado na

Câmara por 126 a favor e 47 contra, mas rejeitado no Senado em votação apertada de apenas 01 voto de diferença, voto este que livrou Johnson da condenação.

Séculos após, de acordo com Sousa (2016) surge no cenário político norte-americano um novo escândalo presidencial que por muito pouco não se transformou num processo de *impeachment*, o do Presidente Richard Nixon, denunciado pelo escândalo que ficou conhecido como *Water Gate*. Segundo as investigações, Nixon teria se valido do cargo de Presidente para espionar seus adversários do Partido Democrata, a fim de obter vantagem para sua campanha à reeleição para Presidência dos E.U.A.

Os crimes cometidos por Nixon estavam expressamente previstos na Constituição norte-americana, o que deu ao caso uma característica muito mais criminal do que política, diferentemente dos outros casos narrados anteriormente. Após a apreciação e autorização por parte do Comitê Judiciário, o processo seguiu para Câmara dos Representantes, mas, não avançou devido à renúncia do Presidente Richard Nixon em 09 de agosto de 1974. Dois dias após ter sido hospitalizado recebeu do então Presidente Gerald Ford o perdão presidencial (SILVA; BARON, 2020)

E por fim, temos o caso do ex-presidente Bill Clinton, que entre as marcas do seu processo esteve presente a forte influência da opinião pública (sinais contundentes também no *impeachment* dos Presidentes Collor e Dilma, no Brasil). Nesta situação, o então Presidente foi acusado pelo Partido Republicano de perjúrio e obstrução à justiça, num processo movido contra ele em 1994, de assédio sexual, na época em que era governador do Arkansas, onde teria feito um convite de cunho sexual para uma jovem funcionária do governo (SALES, 2017).

Quando o processo estava por ser arquivado por falta de provas, jornais noticiaram que havia um relacionamento extraconjugal entre Clinton e uma das estagiárias da época de sua administração, chamada Mônica Lewinsky. Porém, a estagiária negou em seu depoimento qualquer envolvimento com o Chefe do Executivo. Nesse ínterim, sugeriram gravações da testemunha afirmando que o caso era verdade, o que colocou em cheque a narrativa contada pelo então Presidente ao tempo de seu testemunho (SILVA; BARON, 2020).

Diante de todas as informações que vieram à tona, o Partido Republicano ofereceu denúncia contra o ex-presidente Clinton. As gravações foram enviadas ao

gabinete do Procurador Geral que, após analisá-las, as entregou para a Câmara dos Representantes. Clinton não teve outra saída senão a de confessar o caso e o processo de *impeachment* foi instaurado com base no crime de perjúrio e de obstrução à justiça (SILVA; BARON, 2020)

Posteriormente ao envio do processo ao Senado, iniciou-se a votação que definiria o rumo do Presidente Clinton. Em votação apertada, os quesitos foram votados em separado, sendo necessário 2/3 dos votos dos membros da Casa Senatorial para destituir o Presidente. Ao final do processo, o Presidente Clinton foi absolvido das acusações e retornou ao seu mandato (MEGALI NETO, 2020).

Insta salientar, por oportuno, que o processo de *impeachment* do ex-presidente, Bill Clinton, foi marcado por uma forte presença de ingredientes de material criminal, invertendo a ótica de ser apenas um procedimento de cunho político. É impreterível observar que o caso Clinton evocou o debate acerca do que seria cometimento de “crimes graves ou leves” (Art. II, Seção IV, Constituição dos E.U.A), pois, a Carta estadunidense não elenca quais seriam esses crimes. Dentro dessa peculiaridade, o professor André Régis traz a seguinte ponderação:

É interessante observamos que quanto aos crimes de traição e corrupção não há muito desacordo entre os constitucionalistas americanos; entretanto, quanto à natureza demais crimes, graves ou leves, não há um entendimento pacífico. Prova disso foi o processo de *impeachment* do ex-Presidente Bill Clinton, na questão Clinton Lewinkys (RÉGIS, 2004, p.6)

Dentro de todo esse contexto apresentado, é mister observar como o instituto do *impeachment* pode se adequar a diferentes formas, diferentemente da natureza penal evidenciada na legislação britânica, percebemos que na Constituição norte-americana o dispositivo tem natureza eminentemente política. Porém, seus traços penais não ultrapassam os atos dos agentes públicos, ou seja, jamais um processo de *impeachment* se dará contra um cidadão comum, conforme ocorrido na Inglaterra.

E neste limiar, que o *impeachment* é recepcionado nas Constituições latino-americanas, incluindo o Brasil. Ainda assim, cada país tratou de moldar o referido instituto às necessidades de suas respectivas nações, trazendo elementos novos para que ele se tornasse mais eficaz do que o proposto em seu início.

1.1 A APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 A CARTA MAGNA DE 1988

Após uma longa trajetória, o instituto do *impeachment* aterrissa no ordenamento jurídico brasileiro, mais precisamente na Carta Constitucional Republicana de 1891, com características trazidas do modelo norte-americano. Porém, ainda no período imperial, podemos observar a presença de mecanismos no sentido de responsabilizar os Ministros, Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado, por meio da Lei de 15 de outubro de 1827, evidentemente, a estrutura da legislação imperial possuía assaz mais feições com o dispositivo de *impeachment* do modelo britânico (PINTO, 1992). Nesse contexto:

Embora não tivesse a latitude do *impeachment* inglês quanto às pessoas que alcançavam, aos fatos incriminatórios e às penas que infligia, o processo de apuração da responsabilidade nela estabelecido aproximava-se do instituto britânico; este diferia claramente do norte-americano e do que viria a ser adotado com a República (PINTO, 1992, p.39).

Do pensamento supracitado, entende-se que apesar do esqueleto da lei imperial ter seus traços no modelo britânico, existe uma fissura que os diferenciam. Essa diferença está presente: a) nos indivíduos que são atingidos pelo dispositivo do *impeachment*, pois, a título de lembrança, no modelo britânico o instituto atingia qualquer cidadão e já no imperial brasileiro, atinge apenas os agentes públicos do alto escalão do Império; b) tanto os fatos quanto as penas, no retrato inglês, ficam a discricionariedade da Câmara dos Lordes, já no brasileiro, os fatos estão expressos em lei e tem por objetivo punir unicamente o indivíduo enquanto agente público investido em cargo público, sendo esse de fato a intenção do recurso de *impeachment* (SANTANA, 2017)

Findado o período imperial no Brasil, com a Proclamação da República, tem-se a caracterização de uma nova Constituição e, conseqüentemente, de uma nova legislação no âmbito do dispositivo objeto deste trabalho. A nova Carta democrática possuía uma carga de influência muito forte do ordenamento jurídico estadunidense, fazendo com que, por via de regra, o novo desenho de *impeachment* fosse bem mais alinhado ao norte-americano, preservando, contudo, algumas feições do modelo imperial. Para corroborar o entendimento supramencionado, recorre-se novamente a obra de Galindo (2016):

O modelo adotado pela Constituição de 1891 foi profundamente influenciado pelo constitucionalismo norte-americano, a ponto de até mesmo o nome oficial do Estado brasileiro ter mudado para República dos Estados Unidos do Brasil. De monarquia passou a república; de Estado unitário passou para Federação; e de sistema parlamentarista (ao menos formalmente) passou a adotar o presidencialismo. E, no caso da responsabilização do Chefe do poder executivo, também adotou um

processo de *impeachment* com grandes semelhanças a dos EUA (GALINDO, 2016, p.45).

No mesmo sentido, segue reflexão de Bulos (2015), evidencia que o *impeachment* foi levado para o Direito norte-americano e, deste, ao brasileiro, onde se revestiu de trações típicas. Registra-se então que, a primeira Carta Magna do período republicano, datada de 1891, já deixava reservado o capítulo para a responsabilização do Presidente, bem como o rito a ser seguido, por sinal, bastante parecido com o atual. Portanto, o processo tinha início na Câmara dos Deputados que, após o juízo prévio de admissibilidade, remetia os autos para o Senado que realizaria o julgamento, sendo a Presidência das sessões na Casa Senatorial conduzidas pelo Presidente da Corte Suprema até a prolação da sentença final.

Neste caminhar, os dispositivos dos artigos, 18, 29, 53 e 54, da CF/1891 eram os responsáveis pelas delimitações constitucionais de cada Casa Legislativa, assim como também de elencar os tipos de crimes de responsabilidade do Presidente e o respectivo rito processual.

Após 43 anos, o Brasil promulga uma nova Constituição, a de 1934, oriunda de um contexto diferente da sua antecessora. A nova Carta Constitucional trouxe modificações significativas no âmbito do Poder Legislativo, onde foram inseridas mudanças que regulavam a responsabilidade do Presidente. A principal alteração é a do artigo 57 da CF/1934, onde disciplina que nos crimes de responsabilidade, o Presidente seria submetido a julgamento por um Tribunal Especial, composto por 09 membros distribuídos da seguinte forma: 3 Ministros da Corte Suprema (STF), 3 Deputados Federais e 3 Senadores, onde a Presidência da sessão seria exercida pelo Presidente da então Corte Suprema.

Analisando o referido artigo, verifica-se que a alteração feita na Constituição de 1934 tem bastante afinidade com o rito processual do art.78, §3º, da Lei nº 1.079/50, que atualmente disciplina o processo de *impeachment*. O citado artigo norteia, em caso de hiato de lei estadual, o rito do instituto ora estudado, nos crimes de responsabilidade dos Governadores e Secretários estaduais. Sobre a Carta de 1934, pondera o José Afonso da Silva (2020):

Adotou, ao lado da representação política tradicional, a representação corporativa de influência fascista (art. 23). Instituiu, ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas, os Conselhos Técnicos como órgãos governamentais. Ao lado da clássica Declaração dos Direitos e Garantias Individuais, inscreveu um título sobre a ordem social e econômica e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas programáticas, sob influência da Constituição Alemã de Weimar (SILVA, 2020, p.82).

Do mencionado denota-se que houve alterações significativas, não só no âmbito do Poder Legislativo, mas também, na questão da criação de órgãos de fiscalização da administração pública, principalmente no que tange a questão orçamentário. Além disso, é importante registrar que o Pergaminho de 1934, não teve influência norte-americana que despontava como futura potência mundial.

Ao passo que a dinâmica da política nacional e internacional ia se renovando de forma frenética, o Brasil entrava em um novo momento de sua história, de certo, bem menos democrático. Era o período denominado por historiadores de Estado Novo, ocasião em que Getúlio Vargas desvencilhava-se da figura democrática e adentrava na onda dos regimes totalitários. Nesse diapasão, temos a outorga de uma nova Carta Constitucional, de 1937, conhecida como Constituição Polaca, por sua familiaridade com o modelo semifascista da Polônia, altamente autoritária, com governos investidos de poderes quase ilimitados (GONÇALVES, 2011).

Nesta senda, a principal alteração na nova Constituição, que durara apenas 03 anos seria a extinção do Senado, ou seja, em caso de crime de responsabilidade, não seria mais a Câmara que julgaria o presidente num eventual processo de *impeachment*. No lugar da Casa Senatorial, foi criado o Conselho Federal, e entre as atribuições desse órgão estava o de julgar o processo contra o Presidente da República. Além disso, outra modificação foi a redução dos crimes de responsabilidades contidos na CF/1934 e a criação de um dispositivo de irresponsabilidade presidencial, pelos atos estranhos a sua função.

Das muitas peculiaridades da nova Constituição estava sua aplicação irregular, seus dispositivos constitucionais praticamente permaneceram sem eficácia, tendo todo poder do executivo e legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, sendo emendada vinte e uma vezes ao sabor do momento político (SILVA, 2020, p.83).

Baqueado o Estado Novo, o Brasil respira novamente ares de democracia e, como consequência, promulga a Constituição de 1946, que marca o retorno do Senado Federal, devolvendo a ele sua competência que originaria o órgão julgador dos crimes de responsabilidade do Presidente, e ao Supremo Tribunal Federal o de julgá-lo nos crimes comuns. E é na vigência da Carta de 1946 que se tem a criação da Lei nº 1.079/50, anteriormente mencionada, de caráter infraconstitucional, passando a disciplinar os crimes de responsabilidade e o rito do processo de *impeachment* (NUNES; ROBBIO, 2019).

Insta salientar, conforme Galindo (2016), que houve a supressão do dispositivo de irresponsabilidade do Presidente da República, por atos estranhos ao exercício de suas funções. Muito embora com a chegada do período militar, o Brasil tenha promulgado uma nova Constituição em 1967, essa última não alterou *in totum* a legislação que trata do *impeachment*, o quórum de admissibilidade na Câmara dos deputados e no Senado passou para 2/3, e o STF continuou a julgar os crimes de natureza comum.

Com o período da redemocratização, houve a promulgação da Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, e não diferente das suas antecessoras, o instituto do *impeachment* nela estava presente. O referido instituto foi regulamentado com a vigência da nova Carta Magna em duas etapas: I) inserido na própria Constituição nos artigos 51, inciso I, e 52, inciso I e parágrafo único; e nos artigos 85, 86 e 102, inciso I, alínea b; e II) disposto na lei infraconstitucional de nº 1.079/50, recepcionada pela CF/88, definindo os crimes de responsabilidade e regulando o respectivo processo de julgamento do *impeachment*.

A Constituição de 1988, de forma inovadora ao que vinha sendo esculpida nas Cartas Constitucionais anteriores, onde a Câmara dos Deputados realizava a acusação e o Senado Federal procederia com a condenação, acabou por tirar da Câmara baixa tal competência e transferi-la para a Casa Senatorial. Em interpretação do Supremo Tribunal Federal, entendeu-se que a Câmara deveria realizar apenas o juízo de admissibilidade, sendo que caberia ao Senado processar, acusar e condenar o Presidente da República.

Diante desse contexto, a Carta Magna de 1988 tenta imprimir uma nova imagem a um instituto tão clássico, e até considerado obsoleto frente a outros dispositivos criados para servirem de freio e contrapeso dos excessos administrativos cometidos pelo Presidente da República, enquanto agente público.

Nesse limiar, o pretório excelso, visando sanar lacuna das legislações estaduais, no que tange aos crimes de responsabilidade e o rito do processo, novamente volta a inovar por meio do controle concentrado de constitucionalidade. Através do controle concentrado, o guardião da Constituição retira dos Estados-Membros a competência de legislar sobre tal matéria, delimitando que a competência é de exclusividade da União (MEGALI NETO, 2020).

Dessa forma, a Carta Magna brasileira buscou realizar uma distinção entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Porém, existe um raciocínio defendido por alguns juristas, na esteira de Pinto (1992), que defendem ser errôneo utilizar o termo “crimes” no que tange ao ilícito de responsabilidade do Presidente da República, sendo o termo mais adequado para os ilícitos comuns. Esse entendimento parte da ideia de que os atos de ilicitude, no âmbito de responsabilidade político-administrativa, têm processo adequado com pena própria, típico dos agentes públicos, porquanto, como alinhavado em linhas anteriores, a intenção do processo de *impeachment* é punir o Presidente enquanto investido em função pública, deixando os ilícitos comuns de caráter penal para um processo distinto.

1.2 O AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO BRASIL - LEI Nº 1.079/1950 – TRAMITAÇÃO

Ao longo dos anos o Brasil vem sofrendo com uma grande instabilidade política, que foi agravada com a polarização entre esquerda e direita e pela crise econômica que vem passando o país. Diante disso, faz-se necessário a análise em relação à discricionariedade da Lei nº 1.079/50, conhecida como Lei do *impeachment*, no que refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Tentar definir de uma única forma o instituto do *impeachment*, seria algo praticamente impossível, haja vista existirem divergências doutrinárias quanto a sua natureza jurídica. De acordo com Pinto (1992), o citado instituto possui natureza eminentemente política, pois, as infrações cometidas pelo Presidente da República, tem natureza meramente político-administrativa, e não penais, somados ao fato de que a punição aplicada, qual seja a perda do cargo e a inabilitação para qualquer exercício de cargo público por tempo determinado, quando do julgamento da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff houve o fatiamento do julgamento, contrariando a tese de que a inabilitação seria uma pena acessória que deveria acompanhar o principal que seria o afastamento do Presidente da República, cometimento evidenciaria a incoerência em denominar de “crimes” o ato de responsabilidade praticado pelo presidente. Nessa esteira vejamos:

O *impeachment* tem feição política: não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de

ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio a adoção de critérios jurídicos. (...). Mesmo quando neste ou naquele aspecto do instituto, ou se note vestígio de uma primitiva estrutura penal, ou se deparem elementos oriundos de outros ramos do direito, ou neles inspirados, a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o inclui entre as instituições do Direito Constitucional (GÓES; MEDEIROS, 2011, p. 31).

O posicionamento do constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos (2015), que acredita ter o dispositivo do *impeachment* característica eminentemente político-administrativa, além do que o referido doutrinador traz uma visão curiosa do termo objeto deste trabalho. Assim observa-se:

Impeachment é uma prerrogativa institucional do Poder Legislativo que consiste numa sanção de índole político-administrativa, encarregada de destituir, de modo legítimo e constitucional, o Presidente da República. Seu escopo é desinvestir o *improbus administrador*, pela prática de atos contrários ao interesse público, à legalidade, impessoalidade, boa-fé, moralidade, publicidade e eficiência (art.37, *caput*), assegurando-lhe o contraditório, o direito de defesa, o devido processo legal (BULOS, 2015, p.1265).

Para exemplificar tal afirmação o autor em destaque relembra o caso do ex-presidente norte-americano Bill Clinton, onde esse sofreu processo de *impeachment*, contudo, não foi removido do cargo. Deve-se frisar que diferentemente do nosso ordenamento jurídico, no norte-americano o Presidente não é afastado do cargo ao sofrer o processo de *impeachment*, logo, se ele não foi removido do cargo, ele não foi impedido, sendo retirado após a sentença condenatória.

Embora haja algumas divergências acerca da natureza jurídica do *impeachment*, resta evidente que o mesmo tem caráter eminentemente político, sem qualquer viés penal ou jurídico, a não ser por seguir uma tramitação processual, o Presidente é julgado pelos parlamentares quer exista o cometimento ou não de um crime de responsabilidade, todos os afastamentos de Presidente no Brasil seguiu um mesmo roteiro, quase como se fosse a fórmula do afastamento do chefe do executivo.

No Brasil, todas as vezes que ocorreram graves divergências entre o legislativo e o Executivo, rupturas ocasionam à deposição do Presidente da República ou levou ao autoritarismo, é o que menciona Abranches (2018), aliado a esta ruptura, outros fatores se somam a este panorama, baixa popularidade, crise econômica, opinião pública desfavorável, por exemplo.

O processo de impedimento tem início com a autorização da Câmara dos Deputados e o julgamento fica a cargo do Senado Federal, previsto na Constituição, regulado pela Lei nº 1.079/1950 e pelos Regimentos Internos da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal. Contudo, a jurisprudência do STF (ADPF 378 MC / DF¹) alterou o teor de diversos dispositivos da Lei nº 1.079/1950 e dos Regimentos Internos.

Incumbe ao Presidente da Câmara dos Deputados realizar o exame prévio de admissibilidade da denúncia. A análise dos pressupostos para o exame da denúncia não se fundamenta em decisão discricionária. Seria absurda a adoção da discricionariedade no exame da denúncia porque os crimes de responsabilidades estão taxativamente definidos nos atos normativos reguladores do *impeachment*. Da decisão que defere ou indefere o processamento da denúncia, é admissível controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal porque a hipotética conduta ilícita atribuída ao agente político tem tipificação discriminada. Se a denúncia for deferida, desde que preenchidos os requisitos normativos, será conduzida a peça de libelo a uma Comissão Especial que a processará (SERRANO, 2015).

Uma vez deferida a denúncia pelo Presidente da Câmara, tem se início o processo de admissibilidade do impedimento do Presidente da República na Comissão Especial, que se reunirá no prazo de 48 (quarenta e oito horas) para eleger o Presidente e Relator². O acusado deve ser citado para apresentar a sua defesa prévia no prazo de dez sessões³ e a previsão para o término dos trabalhos da Comissão será de dez dias com a confecção de parecer conclusivo a admissibilidade da denúncia⁴.

A defesa deve confirmar que a denúncia não está corretamente motivada com os argumentos jurídicos e com as provas que corroboram a prática indiciária do crime de responsabilidade⁵. Contudo, nesta fase processual, não há uma defesa de mérito com um lastro probatório rigoroso. A defesa deve evidenciar somente a atipicidade da conduta hipoteticamente ilícita. O julgamento deve respeitar o teor da acusação augurado no relatório aprovado pela Comissão Especial. Será acolhida a

¹ ADPF 378 MC/DF-Distrito Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Relator (a); Min. Edson Fachin. Relator (a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso Julgamento: 17/12/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação. Processo Eletrônico. DJe-043 Divulg 07-03- 2016. Publicado em 08-03-2016.

² §7º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

³ Art. 20 da Lei nº 1.079/1950 e §4º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁴ §5º do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) e §1º do artigo 20 da Lei nº 1.079/1950.

⁵ Art. 16 da Lei nº 1.079/1950 e §1º do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

abertura do processo de impedimento através da aprovação de dois terços de votos dos membros da Carta Legislativa por meio de votação nominal⁶.

Ao chegar no Senado Federal, será formada uma nova comissão para analisar a admissibilidade do processo, o julgamento da comissão se dará por maioria simples, e aí há a instauração do processo de impedimento do Presidente da República, uma vez referendada a decisão da Câmara dos Deputados, ocorrerá o afastamento do Presidente da República por 180 dias, ficando a chefia do executivo a cargo do Vice-Presidente da República, que a depender da situação começa a articular contra o Presidente afastado na eminência de assumir definitivamente a chefia do executivo federal, o que ocorreu nos casos dos Ex-Presidentes Collor de Melo e de Dilma Roussef (SERRANO, 2015).

Após essa deliberação, todo o processo passa a ser conduzido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que será o responsável pela leitura da denúncia, ouvir as testemunhas e elaborar um relatório da denúncia, contento as provas da defesa e da acusação.

Fimada esta fase, há uma nova deliberação no Senado Federal que irá deliberar acerca da procedência ou não do crime de responsabilidade, em caso de favorável com voto de 2/3 dos membros do Senado, o presidente estará definitivamente afastado do cargo.

Em um Estado Democrático de Direito, o *impeachment* de um Presidente eleito através do sufrágio livre e universal, não traz a tão sonhada paz e harmonia à república, na verdade ela aumenta as tensões entre os poderes, a crise se aflora ainda mais, e acaba o instituto do *impeachment* não servindo de fato ao seu propósito.

Durante o regime civil-militar (1964 – 1985) não seria crível imaginar a sua utilização contra um Presidente, já que o seu poder não vinha através do voto popular, e sim da força dos quartéis, só com a redemocratização do Brasil que voltamos a falar do *impeachment*, cabendo a Corte Constitucional decidir acerca do referido processo.

E não demorou muito para o STF se debruçar acerca do processo de *impeachment*, já no Governo Sarney veio a primeira tentativa de abertura de processo de *impeachment*, no MS 20.941, onde os senadores denunciadores se

⁶ §9º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Artigo com redação dada pela Resolução nº 22, de 1992 e art. 23 da Lei nº 1.079/1950.

voltaram contra a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que monocraticamente indeferiu o pedido de abertura de processo de *impeachment* contra o então presidente (RECK; BITENCOURT, 2016).

Embora se tenha denegado a segurança por fundamento diverso, a Corte Constitucional entendeu que o mandato do Presidente findaria antes do Processo de Impedimento, levando a perda do objeto antes da decisão final do Senado Federal, contudo, foi arbitraria a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados em negar, monocraticamente, seguimento ao pedido de abertura de processo de *impeachment*, já que esta é uma função do congresso e não do seu Presidente.

Acerca do processo de *impeachment*, convém mencionar a posição do Ministro Paulo Brossard acerca do instituto do *impeachment* quando do julgamento do MS 20.941.

Pelo que ouvi do relatório do Sr. Ministro Aldir Passarinho, foi invocada a minha opinião a respeito do instituto do *impeachment* e da sua aplicabilidade, ou não, no nosso país. Entendi e entendo ainda hoje, que o processo do *impeachment* é antiquado, é um processo arcaico. E esse não é um ponto de vista original. Muitos autores tem sustentado isso. Bryce, por exemplo, chama o *impeachment* de canhão de museu. Rui Barbosa de de tigre de palha, e Barthelemy disse que era um malho útil, até o século XVIII. Hoje, é um processo obsoleto. Todavia, a minha opinião a respeito em nada interfere, nem pode interferir, com a solução constitucional, mantida ainda agora. A constituição de 88 manteve o processo *impeachment*, como processo adequado a apurar a responsabilidade do Presidente da República, dos ministros de Estado em casos conexos com o do Presidente, e ainda dos Ministros do Supremo Tribunal e do Procurador Geral da República, que tem aspectos especiais (MS 20.941/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 09.02.1990, Pleno, DJ 31.08.1992)

No julgamento do impedimento da ex Presidenta Dilma Rousseff sucedido no dia 21 de agosto de 2016, o Senado Federal, por ação do Presidente do Supremo Tribunal Federal, condutor do processo de impedimento, decidiu por dividir a votação a partir de um pedido de destaque oferecido pelo senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP).

No caso em tela, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática em razão do destaque oferecido pelo partido político, colocou em votação em apartado as duas penalidades: (1) perda do cargo e (2) inabilitação para o exercício de função pública. No Mandado de Segurança 21689/DF⁷ da relatoria do Ministro Carlos Velloso, o STF decidiu que “no sistema atual, da Lei 1.079, de 1950,

⁷ MS 21689/DF -Distrito Federal.

não seria possível a aplicação da pena de perda do cargo apenas, e nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade”.

Paulo Brossard (1992) deixou como legado doutrinário uma definição que se tornou clássica e é reproduzida à exaustão por muitos doutrinadores. Diz o saudoso jurista que tanto no direito brasileiro quanto no direito argentino:

[...] o *impeachment* tem feição política, não se origina senão em causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos (BROSSARD, 1992, p. 75)

A partir das considerações de Brossard (1992) é fundamental observar que a feição política atribuída ao impedimento não exclui os critérios jurídicos. Isto posto, na próxima seção verifica-se os *impeachments* dos presidentes brasileiros alicerçados e materializados no período da redemocratização.

1.3 OS *IMPEACHMENT'S* DOS EX-PRESIDENTES FERNANDO COLLOR DE MELO E DE DILMA ROUSSEF SOBRE A PERSPECTIVA DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Nesse contexto, é relevante frisar o presidencialismo de coalizão que é conceituado diante das alianças políticas entre o chefe do Poder Executivo que foi eleito de forma direta e majoritária, promovendo junto às casas legislativas com o intuito que seja garantido a sua governabilidade, sendo de grande importância a formação de coalizões partidárias, ao apoiar os projetos políticos, sociais e econômicos do(a) presidente (FAGUNDES; VERBICADO, 2017).

Dessa forma, conforme Avritzer (2016) o presidencialismo de coalizão é entendido através de duas formas; uma como uma solução institucional para uma solução político específico no caso de eleições presidenciais e como representação proporcional no Congresso, no caso do presidente ter a maioria na Casa ou como viabilização de amplas coalizões que pode despolitizar a agenda progressista da política no país. Sendo assim,

O processo de formação de coalizão ocorre em três momentos. O primeiro, no momento de criação da aliança eleitoral, quando são negociados os programas e princípios para a formação do governo. O segundo momento se dá na constituição do governo, principalmente em relação a disputa por cargos. E, por fim, o terceiro momento, realiza-se a partir da transformação da aliança em coalizão, com a formulação da agenda de políticas e de condições para a sua implementação (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p.4).

Nesse caso, o *impeachment* do presidente se torna favorável, ao não ter apoio da base governista bem como do Congresso Nacional, sendo necessário um presidencialismo de coalizão, sob o risco de uma crise política que poderá culminar com a abertura do processo de impedimento, mesmo sem que tenham havido o cometimento de um único ilícito por parte de Presidente da República.

O Ex-presidente Fernando Collor de Mello foi eleito com um grande apoio popular, com o discurso de caçador de marajás, embora não fosse um neófito na política, para o Brasil era um desconhecido, eleito por um partido até então desconhecido, e foi com esse massivo apoio popular que o então Presidente Collor monta o seu ministério, sem qualquer preocupação em ceder para os partidos indicações e formar uma maioria no congresso, sem formar uma coalização (SALLUM JÚNIOR, 2011)

Sem a formação de uma maioria no congresso, o Governo Collor se contentava em fazer maiorias *ad hoc* em cada votação, projeto a projeto, e por não ter esse apoio do congresso, governou com uma enxurrada de medidas provisórias, o que levou, inclusive a mudanças na legislação para limitar as medidas provisórias (SALLUM JÚNIOR, 2015)

O autor Brasílio Sallum Júnior (2015), afirma que em 1990, o Presidente Collor de Mello não teve grande resistência do congresso, mesmo não tendo formado uma maioria, isto ocorreu porque os parlamentares estavam em final de mandato, e preocupados com a eleição que ocorreria em outubro daquele ano.

Em 1991, com aumento da inflação e da recessão, o congresso muda a postura e força o Executivo a negociar de forma mais contundente com o Congresso e se compromete a limitar a edição de medidas provisórias, tanto que os projetos de reformas enviados ao congresso são deixados de lado e o congresso aprova proposta de renegociar a dívidas dos estados, o que no governo Dilma Rouseff ficou conhecido como pauta pomba (BASTOS, 2017).

Em 1992, tentando melhorar o relacionamento com o congresso, Collor inicia uma minirreforma ministerial abrindo espaço para o PFL, partido de direito com maioria no congresso, mesmo com a reforma ministerial, o Presidente precisa de acordo *ad hoc* para aprovar sua reformas, o que demonstra que mesmo com a minirreforma, o Governo Federal ainda não tinha um governo de coalizão (SALLUM JÚNIOR, 2016)

Diante desse contexto, popularidade caindo, recessão econômica e pouco trânsito junto ao congresso e acusações de corrupção em parte do Ministério do Governo, o Governo é surpreendido com as entrevistas do irmão do Presidente acusando-o de corrupção publicadas na revista veja, daí começa a sucumbir o mandato do Presidente Collor de Melo (JUCHEM, 2013).

Se unem Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB) para formar uma coalizão oposicionista e instalar a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar os casos de corrupção que envolvia o Governo Federal e o Presidente da República (DIO, 2015).

Por contar, ainda com o apoio dos grandes meios de comunicação, nesse primeiro momento, conseguiram freiar o impacto das acusações de corrupção e um levante popular.

Contudo, com a entrevista do motorista pessoal da secretaria pessoal do Presidente, que afirmava levar cheques da empresa de Paulo Cesar Farias para contas pessoais do presidente, o clima muda e aí começa o fim do Governo Collor de Mello, criou-se o movimento pela Ética na Política que englobava uma centena entidades, encabeçada pelo Ordem do Advogados Brasil. Então no final de Julho de 1992, começa uma articulação com o Vice-Presidente Itamar Franco para se ter uma alternativa ao Governo de Collor de Mello, e a oposição já tinha o seu objetivo, o impedimento do Presidente da República (SALLUM JÚNIOR, 2016)

Em meados de agosto, de acordo com Sallum Júnior (2016) o Presidente Collor pede mobilização das ruas em favor do seu Governo, tal fato levou a oposição a fazer o mesmo pedido, o que levou às ruas estudantes e mobilização popular contra o governo que deu mais forçar à favor do afastamento do Presidente. Dessa forma,

O Ciclo de mobilização produziu o temor no topo da sociedade de que a frustração da vontade expressa nas ruas pudesse ocasionar maior instabilidade, o que estimulou a ação do *establishment* - ministério, STF e elites empresarias - em favor de uma solução rápida e institucional da crise política (SALLUM JÚNIOR, 2015, p.405)

Diferentemente do que fez o Presidente Collor de Mello, o Governo Itamar Franco já era concebido como um governo de coalização, negociado com os partidos políticos, reforçando a tese de que sem o congresso, um governo de coalisão como definido por Sergio Abranches, nenhum Governo poderá impor suas

reformas políticas, econômicas e ficará a mercê de crises políticas que poderá levar a destituição do Presidente da República, reforçando que o julgamento de um Presidente, chefe do executivo, é eminentemente político, sua destituição não dependerá de o cometimento de um crime de responsabilidade, mais de uma ruptura com o congresso nacional, todas as vezes que isso ocorreu na história do Brasil levou a destituição do Presidente ou ao Estado de excessão (SILVA; BARON, 2020).

Juridicamente analisando o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, o processo pode ser considerado como um processo sumário, o recebimento do impeachment de Collor ocorrerá em 29 de setembro de 1992. A Câmara dos Deputados votou a favor da abertura do processo de impedimento de Fernando Collor por 441 votos a favor e 33 contras.

Com essa votação o processo foi ao Senado Federal por mera tramitação legal, logo no recebimento do processo no Senado Federal, o Presidente foi afastado até a conclusão do processo de impedimento.

Em 90 dias do afastamento o Presidente Collor de Mello, o senado começa o julgamento. O presidente renunciou para tentar escapar da possível inelegibilidade por oito anos, mas o Congresso entendeu que, mesmo assim, ele deveria perder os direitos políticos. 30 de dezembro de 1992 - por 76 votos a favor e 3 contras, Fernando Collor de Mello é condenado à perda do mandato e à inelegibilidade por oito anos (SALLUM JÚNIOR; CASARÕES; 2011).

Dáí temos duas diferenças em relação ao processo de impedimento de Dilma Rouseff, o primeiro deles é que o processo foi mais demorado, o afastamento só ocorre quando o senado delibera acerca do recebimento do processo de impedimento, e o fatiamento do julgamento, a primeira deliberação ocorre acerca do o afastamento, e a segunda acerca da aplicação da inelegibilidade de 08 (oito) anos.

No caso da Presidente Dilma Rouseff, a sua reeleição ocorre com margem pequena de votos, apenas 1.64% de diferença, a certeza de reeleição só ocorre as 19:32 horas do dia 27 de outubro de 2014, com a chegada nas bases de dados do TSE dos votos oriundos do Norte e Nordeste, antes disso já havia uma comitiva do PSDB saindo de São Paulo com destino a Minas Gerais, terra do candidato Aécio Neves.

Que inconformado com a derrota, inicia um processo eleitoral questionando a confiabilidade das urnas eleitorais, a Presidente Dilma Rouseff tem o início de seu

segundo mandato, com uma oposição inconformada com a derrota nas urnas, com boa articulação no congresso, uma recessão econômica e uma pressão interna do próprio partido da Presidente, que minava qualquer tentativa de reforma econômica do Governo Dilma Roussef.

Aliado a esses fatos, a Presidente Dilma Roussef era uma pessoa de pouca articulação política, o que dificultou o Governo a formar uma coalisão no congresso nacional, dependia do PMDB, partido este que desde a redemocratização sempre teve uma das maiores bancadas parlamentar, e era o partido do Vice-Presidente, Michel Temer.

Foi nessa turbulência política, aliado a crise econômica, mídia contra o governo, casos de corrupção no governo, o *Law Fare* de Sérgio Moro, com vazamentos seletivos de inquéritos e depoimentos para a grande mídia, que o Governo Dilma Roussef acabou.

Apesar da afirmação do Ministro Luis Roberto Barroso que a Presidente não havia cometido crime, o Governo não conseguiu se sustentar, houve a tentativa de uma reforma ministerial, a tentativa de trazer para dentro do Governo o Ex-Presidente Lula, barrado por uma decisão do Ministro Gilmar Mendes, e nenhuma das medidas foi suficiente para reverter a baixa popularidade da presidente e o pouco poder de articulação com o congresso nacional (SANTANA, 2017).

Aliado a tudo isso, havia um Vice-Presidente, que numa aliança com o PSDB, acenava ao congresso com a formação de um governo de coalizão, pacificador e rebelador da crise que estava instalada no Brasil, o apoio da grande mídia, do mercado financeiro, empresários, e de um parte da população, levou ao afastamento da primeira mulher eleita no Brasil, que foi afastada da Presidência da República, eleita de forma democrática, através de um julgamento que é meramente político e está ligado a fatores outros que não ao cometimento de um crime de responsabilidade.

Longe de trazer a tão sonhada paz e estabilidade, o processo de impedimento fragiliza a democracia, se irradia nos governos estaduais e municipais do Brasil.

2. DECRETO-LEI N° 201/67

2.1 O CENÁRIO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO COMO MEMBRO DA FEDERAÇÃO

É sabido que na contemporaneidade, muito provavelmente um Estado que não vigora, ainda em pleno século XXI, sob os parâmetros da democracia é tão visto como complexo e ainda com algumas dificuldades, pois ainda pode agregar bases ditatoriais e antidemocráticas, como o caso dos países do eixo oriental, onde ainda passa por crises de revoluções democráticas, onde o povo ainda luta a buscar garantir seus direitos como em um Estado Democrático de Direito.

O regime político “democracia”, ainda hoje é tema de controvérsias na doutrina constitucional e não é conceito ainda unívoco, então aqui se irá tratá-la sobre ótica geral. Veja-se: a democracia surgiu na Grécia antiga, berço da civilização, e tem nomenclatura composta pelas palavras “demos”, que significa povo, e “kracia”, que significa governo, ou seja, será democracia o governo do povo. Daí, pois que conceituamos democracia pelo célebre conceito de Lincoln: governo do povo, pelo povo e para o povo (ALMEIDA, 2018, s. p.)

Esse regime político, desenvolvido em Atenas na Grécia clássica, tinha ideais totalmente opostos ao sistema vigente: a aristocracia. Nesse modelo proposto a democracia é a forma de governo exercida pelo povo sem qualquer intermediação, sendo o povo o seu exercente por excelência, vigorando, portanto, o princípio da isonomia, onde todos eram politicamente iguais, sem distinção de classes. Guardadas as devidas lacunas históricas este modelo não prosperou, e após 2ª Guerra Mundial, nos países ocidentais principalmente, iniciou-se um processo de constitucionalização (tratado no tópico seguinte. A democracia hoje é exercida por representatividade, onde o titular do poder, o povo, elege, pelo sufrágio em eleições diretas aqueles que ocuparão cargos de representação nas instituições políticas). No entanto, conceituar a democracia em sua estrutura clássica exige menos do intérprete que a democracia atual, representativa, mas alguns princípios e diretrizes devem assim ser postos, já que são vistos em quase todas as democracias representativas.

A democracia baseia-se no princípio da vontade maior da maioria, até, pois se pegarmos o conceito pela nomenclatura, o governo do povo, será aquele que maior tender para alguma posição e esta será levada em conta, mas mesmo sendo governo da maioria, assim também terá como característica a defesa pelos direitos fundamentais, individuais também da minoria (AVRITZER, 2016).

A democracia vigora também a lei, e impõe ao Estado que este seja vinculado pelo Direito (Estado de Direito), surgindo daí o Estado Democrático de Direito, onde todos os cidadãos recebem proteção pela lei e tem o Judiciário como devido protetor legal. Os governos democráticos exercem autoridade segundo a lei e inclusive estão também sujeitos aos constrangimentos impostos por ela, se assim desobedecê-la. Com isso, por meio do sufrágio, o povo detém poder sobre os poderes Executivo e Legislativo, já que titulares deste poder exercido representativamente por aqueles escolhidos para assim comporem o Congresso Nacional e a Administração Pública (SILVA, 2020).

Com esse relato, o que se quer chegar é na legitimidade que os representantes do povo, tem para conduzir um processo de impedimento dos chefes do executivo, sem que haja a tipificação de um ilícito cometido por tais gestores, que em muitos casos são motivados por disputas de poder e amplificam a crise política e usurpam a vontade dos verdadeiros legitimados que é o próprio eleitor.

Em contrapartida, é preciso dosar os ideais de democracia e constitucionalismo. Atualmente, governo da maioria e limitação de poder, democracia e constitucionalismo, respectivamente são vistos como ideais e valores que se complementam, mas devem ser tomadas as devidas precauções, colaboram com essa reflexão Miranda (2013 e Silva (2020). Pois, em um paradoxo, se tomar por demais os ideais constitucionalistas, tratar-se-á exageradamente da limitação do poder e se esquecerá da participação política do cidadão que conseqüentemente será mitigada, dado a restrição da soberania popular; e por outro lado uma democracia sem limites poria em risco a vontade de minoria e outros valores que poderiam mitigar todo ideal democrático.

Com a queda dos regimes totalitários e ditatoriais no mundo pós 2ª Guerra Mundial, deu início no mundo ocidental uma proteção de movimentos sociais aos direitos humanos e fundamentais. Nos anos de 1970, o regime ditadurial no Brasil já não detinha mais tanta força, pois o Presidente Ernesto Geisel já tinha anunciado a

progressiva e lenta transição democrática. Simultaneamente, seu governo estava com os alicerces econômicos da política ditatorial abalados e começavam a se reestruturar os movimentos políticos civis, especialmente o estudantil, o eclesial e, com destaque, o trabalhista (REIS, 2012).

O trabalho conjunto na campanha de aprovação da Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983 de Dante de Oliveira consagrou a participação da sociedade civil no panorama político, em 1984. Acompanhado pela eleição de Tancredo Neves, por colégio eleitoral, e o falecimento do primeiro presidente civil eleito no Brasil depois um prolongado período ditatorial.

Dessa forma, a CF/88 é expressa pelos fluxos sociais e a ânsia de materialização dos instrumentos democráticos. A concepção de um sistema de proteção social no Brasil teve boatos a partir do imperativo de intervenção do Estado para completar carências da liberdade absoluta, sob configuração de amparo do povo pelo Estado, contra eventos capazes de ocasionar a sua miséria e intranquilidade social, dever este, constituído apenas ao Estado Social de Direito. Visto que eram claras as medidas governamentais, seja no estado absolutista, ou mesmo no liberal, quando estava em vigência a doutrina da mínima intervenção estatal, agravando a concentração de riquezas e a disseminação da miséria.

No Brasil, a Constituição de 1988 promove ainda esse viés garantidor, programático e principiológico, o qual já era convergência mundial se consolidando com princípios como da dignidade da pessoa humana, princípio este fundamental de todo o ordenamento jurídico pátrio, direito a vida, saúde, liberdade, e outros princípios mais instrumentais como acesso à justiça, direito a ser reparado de lesão, direito a ter a devida resposta judicial quando o Judiciário o for provocado, etc.

A República Federativa do Brasil, como o próprio nome reza, é uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, conforme disposto no art. 1º da Constituição Federal, e definido por José Afonso da Silva:

O Brasil, como vimos, assumiu a forma de Estado federal, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal. A Constituição de 1988 recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante a declaração, constante do art. 1º, que configura o Brasil como uma República Federalista. Vale afirmar que a forma do Estado brasileiro é a federal (SILVA, 2020, p.103)

A Federação no Brasil foi inspirada na Norte Americana e tem como um dos seus pilares, além de serem indissolúveis, a descentralização do Poder para uma melhor efetividade na resolução dos problemas locais.

A principal diferença entre a atuação da União e dos demais membros da federação é que a União tem soberania e os demais tem apenas autonomia, embora no Brasil atualmente ocorra uma discussão de um novo pacto federativo, pelo fato da União concentrar poderes e recursos demais em sua esfera, dificultando a efetividade das políticas locais.

Apenas na Carta Constitucional de 1988 que os municípios foram incluídos como membros da federação, o que levou a uma série de questionamentos acerca dessa inclusão, para Silva (2016) os municípios seriam uma divisão política dos Estados, já a república seria formada apenas pelos Estados membros. Era questionado se os municípios não tinham representantes no Congresso Nacional, que não tinham competência para propor emendas à Constituição Federal, não tinham poder judiciário e nem suas leis poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade pelo Corte Suprema.

Ao optar por dar autonomia aos municípios, o legislador constitucional o fez não adequando a nossa federação a modelos preexistentes, tentou adequar o nosso sistema federal e as características do país.

Ao contextualizar o objetivo do DL 201/67 e como foi incluído no federalismo brasileiro, observou-se a existência de duas correntes de federalismo, sendo a primeira a federação diante dos interesses estaduais e a segunda baseada na divisão dos poderes da federação, que está fragmentada nos vários centros de poder, sendo caracterizadas pela sua desigualdade ao competir entre si. As correntes ao considerar os conceitos de decisões interdependentes e coordenadas e compartilhadas não apresentam diferença, pois dependem da autorização de todos os atores (VILA, 2018).

No contexto histórico, Souza (2005), evidenciou que os governantes subnacionais foram os legitimadores do regime militar gerindo para sua sobrevivência. Dessa forma, Arretche (2012), deixou claro que na época da ditadura, os prefeitos de alguns municípios e governadores não demonstraram ter autonomia política, ao serem escolhidos pela cúpula militar. No entanto, algumas cidades mantinham as eleições regulares para as prefeituras, não tendo um controle como,

por exemplo, na época da ditadura de Nova Iguaçu, o DL 201/67 foi decisiva para que fosse controlado o atos da gestão, contribuindo para a cassação sumária de prefeitos pelas Câmaras (ALVES, 2010).

Sendo assim, o DL 201/67 no termo da face judicial conforme o art. 1º, foi um instrumento decisivo ao ser utilizado na época da ditadura como controle de gestores municipais subversivos ao regime, diante da impossibilidade de ser nomeado o prefeito para todos os municípios, o uso político do poder do Ministério Público sem independência funcional e também vinculado ao Poder Executivo, dando poder ao gestor estadual no controle do poder e total influência sobre os poderes municipais (ARANTES, 2000).

Na ditadura civil-militar (1964 – 1985) não se observou sistema de freios e contrapesos, ou seja, não existia uma estrutura política que agregue os interesses dos municípios junto ao governo estadual. Sendo assim, foi testada no período 1971-1987, a possibilidade da judicialização para arbitragem de interesses em conflito, que contribuiu para a amenização das regras para alguns agentes políticos (ABRUCIO, 1994)

A amenização citada foi identificada através de julgados que impediam que os ex-prefeitos fossem processados após o final da gestão, sendo evidenciada diante de um julgamento de um ex-gestor municipal em mandato de deputado federal no Supremo, o qual, foi aplicado em processos de ex-prefeitos através de recursos de primeira instância que chegava ao STF, o que gerava uma proteção das perseguições das elites locais, sendo avaliado não como um privilégio e sim uma semelhança (TAYLOR; DA ROS, 2008).

Nesse caso, observa-se a existência de uma perseguição pelo regime, logo nos primeiros anos da ditadura contra governadores e ex-governadores. O que era diferenciado, é que naquela época, os réus sempre faziam uso da competência originária através do *habeas corpus* visando a preservação da prerrogativa do foro a serem julgados, como por exemplo, no crime de responsabilidade pelas Assembléias Legislativas e o crime comum através do Tribunal de Justiça. Já os ex-gestores municipais a competência estava suspensa e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi acionada de forma majoritária diante de recursos ordinários em *habeas corpus* (VALE, 1975).

No decorrer dos anos, houve um retorno da democracia diante das decisões superiores, dessa forma, o DL 201/67 foi utilizada como a principal ferramenta no combate à corrupção em todo do Brasil, sendo no âmbito criminal, através da Lei de ação civil pública de improbidade administrativa. Logo no ano de 1987 até 1992, não foram identificados novas jurisprudências que viabilizaram a imunidade aos ex-prefeitos, embora o STF não tenha revogado qualquer jurisprudência (ARANTES, 2000; CALDEIRA, 2008)

Nesse contexto, vale frisar que a primeira decisão foi datada de 1993, dando entender a relevância do decreto, ao punir o ex gestor municipal, processando-o após o fim do mandato pelos crimes do artigo 1º do DL 201⁸. No entanto, a decisão que impediu os ex-prefeitos de serem processados após o fim da gestão, de acordo com o art. 1º foi cancelada diante da edição da Súmula 703, em 2003, fazendo jus o DL.201/67, ao não impedir que o ex-prefeito seja processado mesmo após a extinção do mandato pelos crimes comuns.

Desde então, a partir de 2003, foi constatado que diante da prescrição de crimes, os réus foram racionais na criação de constrangimentos que levaram à prescrição e/ou arquivamento dos processos. Nesse caso, ocorreu a judicialização como uma tática da oposição, como forma de impedir, retardar ou declarar a oposição baseado em diversas formas de regulamentação, ou seja, a tática era e busca na não condenação, a oposição era contra a regulamentação (TAYLOR; DA ROS, 2008).

Regulamentação que tratava dos procedimentos e julgamento do crime de responsabilidade de prefeitos e vereadores. Vale frisar, que antes do DL 201/67 não era cabível o processo criminal contra ex-prefeitos ainda no cargo por *impeachment*, nesse caso, era aplicado o mesmo procedimento previsto na Lei do *Impeachment* contra o presidente após a aprovação do Senado Federal (COSTA, 2002).

Na época ocorreu algumas divergências de opiniões sobre a natureza dos crimes criados pela lei citada anteriormente (leis 211/48 e 3.528/59), de acordo com Paço (2000) os incisos evidenciados na lei correspondiam aos crimes comuns, já o autor Pinto (1992), apontava como infrações políticas que poderiam ter

⁸ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas [...] (BRASIL, 1967).

correspondência no âmbito penal, ao mesmo tempo que considerava a falta de uma regulamentação de forma clara, prejudicando a aplicação da mesma, ao considerar todas as suas lacunas a lei de crime de responsabilidade federal (Lei 1.079/50).

No contexto da apuração dos fatos, a principal diferença entre os crimes de responsabilidade do presidente da República (Lei 1.079/50) e o dos gestores municipais foi constituído o crime comum, embora os dois institutos tenham procedimento distintos no que concerne ao julgamento por crime de responsabilidade. Ao considerar o objetivo da lei, a condenação por *impeachment* não impede que seja aplicado à punição através de um processo por crime comum. Nesse caso, ao ser verificado o crime, os processos devem ser encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, para que seja deliberado através do Senado Federal, com intuito de obter o parecer do presidente do STF, que é responsável pelo julgamento dos crimes de responsabilidade no Senado, submetendo o caso à justiça comum, independente de ação de qualquer interessado (COSTA, 2011).

Ao considerar os casos do DL 201/67 diante da responsabilidade dos prefeitos e vereadores, cabe ao Ministério Público levar os casos à justiça comum sem a devida autorização do Poder Legislativo, baseado na evidência do decreto ao identificar os crimes do artigo 1º citados anteriormente, que devem ser julgados no âmbito do Judiciário sem o pronunciamento (autorização) da Câmara dos Vereadores. Já os artigos 2º, 3º e 5º que enfatizam a regulamentação do processo cabe ao Judiciário e o Ministério Público (VILA, 2018).

Sendo assim, a legislação aponta que o juiz natural para o processo é a primeira instância (Art. 1º), sendo que no §1º do referido artigo, foi estipulado as penas do inciso I e II ao identificar a punição através da condenação de dois a doze anos. Sendo assim, os demais incisos, apresentou de três meses a três anos. Isso quer dizer, que a pena é aplicada sem o trânsito em julgado do processo, ao considerar o §2º do (Art. 1º), que apresenta a condenação definitiva em qualquer tipo de crimes como consequência a perda do mandato e inabilitação para o exercício ou função pública, de forma eletiva ou por nomeação por cinco anos. Tal entendimento não tem sido acatado pelos tribunais pátrios, pois há clara violação ao princípio da presunção de inocência, e o próprio afastamento cautelar do prefeito pelo Tribunal de Justiça deve ser visto com ressalvas, já que o mesmo pode

significar o cumprimento antecipado da decisão definitiva, que tem como uma de suas consequências a perda da função pública.

Ao enfatizar a fiança, com exceção dos crimes dos incisos I e II, os demais são afiançáveis havendo a possibilidade de suspensão condicional da pena, na hipótese do crime não ser superior a dois anos. Os incisos citados tem o poder de criar um maior constrangimento ao réu, diante da manifestação do magistrado sobre o pedido de prisão preventiva e afastamento do cargo, logo na fase de instrução criminal conforme o (Art 2º, Inc II) (MEIRELLES, 2001).

Diante da decisão ou não do pedido de prisão preventiva e afastamento do cargo, existe a possibilidade do réu recorrer, de forma estrita, ao Tribunal competente, no prazo máximo de cinco dias, através de outro processo. Já na hipótese de prisão do réu ou afastamento do cargo, o recurso pode suspender as penas previstas até que a questão seja julgada. Levando em consideração os crimes do (Art. 1º), são apontados como de ação pública. Dessa forma, a representação ao ser apresentada ao Ministério Público, por qualquer pessoa, deve conter provas sobre os fatos, autoria, indicando assim elementos de convicção para o magistrado (AGUIAR, 1970; COSTA, 2011).

Sendo assim, a partir do oferecimento da denúncia não depende da representação, deixando claro que o papel do Ministério Público ao atuar nesses casos através da vontade própria. Mas deve-se levar em conta o poder da autoridade policial ao instaurar inquérito, diante do conhecimento do crime. Vale ressaltar, a observação ao §2º, do Art. 2º, conforme o DL 201/64, ao não serem tomadas as devidas providências para abertura de inquérito ou de ação penal pelo Ministério Público Estadual, caberá ao Procurador-Geral da República requisitar (MEIRELLES, 1977).

No entanto, verificam-se diversos dispositivos que são necessários ao evitar que facções partidárias tenham influência nas autoridades locais, no sentido de poder intervir de forma direta a favor de uma das partes. No âmbito da posse da representação, poderá haver o pedido de arquivamento do processo pelo magistrado, caso o promotor não se convencer dos indícios apresentados. E no caso do juiz considerar que as razões do promotor são improcedentes, será remetido o processo ao Procurador Geral, cabendo o mesmo o poder de denúncia e

remeter a outro órgão do Ministério Público ou pleitear o pedido de arquivamento, cabendo ao magistrado deverá cumprir (COSTA, 2011).

Ao frisar o Art 2º, mas especificadamente o parágrafo 1º enfatiza que os órgãos federais, estaduais e municipais que estiverem interessados na apuração da responsabilidade do gestor municipal, poderá requerer a abertura do inquérito policial ou da instauração de ação penal, através do Ministério Público, ou até mesmo intervir no processo como assistente de acusação. Diante desse contexto, observa-se que o parágrafo citado teve como papel evitar explorações políticas diante do cumprimento do DL 201/67 por parte dos adversários do gestor investigado. Sendo assim, uma forma de exclusão da possibilidade de autoridades políticas ou pessoas físicas atuarem como assistentes, mas isso não impede que os mesmos representem aos órgãos públicos no pedido de investigação ou instauração do processo pelo Ministério Público (COSTA, 2011).

Na condução do processo, deve ser levado em conta se o gestor municipal deve ou não ser juridicamente tratado como um funcionário público, ao considerar que esse tipo de servidor está sujeito aos crimes contra a Administração Pública do Código Penal. Ao mesmo tempo em que existe uma equiparação jurídica do prefeito como servidor público, denominando como um representante do município, sendo assim, o mesmo seria representado no processo, devendo arcar com os custos e benefícios com relação ao prefeito, no resultado do processo (CORRÊA FILHO, 1974; MEIRELLES 1977; 2001; COSTA, 2002).

2.1 TRAMITAÇÃO DO DECRETO LEI 201/67 E SUA APLICABILIDADE

Vale ressaltar que o processo de *impeachment* do chefe do executivo municipal ocorre mediante a suposta apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade, sendo assim, denominado como um processo político-administrativo que tem o objetivo de destituição de autoridades, promovendo a sua inabilitação de exercer qualquer função pública pelo período de oito anos, diante da comprovação do crime de responsabilidade (BARROSO, 1998).

O regime civil – militar (1964 – 1985) foi marcado pela criação de decretos, no final da gestão do ex-presidente Castello Branco foram encaminhados para o Congresso mais 300 decretos-lei para serem ratificados, na mesma época o Ato Institucional nº. 4 foi também autorizado para que fosse elaborado uma nova

Constituição (KINZO, 1988). A Constituição Brasileira que foi promulgada em 24 de Janeiro de 1967, entrou em vigor no dia 15 de março. Nesse período, o Presidente da República atuava baixando decretos-lei em matéria administrativa e financeira.

Antes da entrada em vigência do Decreto-Lei nº 201/67, os Prefeitos Municipais gozavam da mesma prerrogativa do Presidente da República no que concerne ao julgamento das infrações penais, ou seja, os prefeitos só poderiam ser julgados após autorização da Câmara Municipal para tal desiderato.

Isto posto, ainda, que algumas Leis Orgânicas municipais, copiando as disposições da Lei do *Impeachment*, passaram a prever a possibilidade de afastamento do Prefeito Municipal quando do recebimento da denúncia por parte da Câmara de Vereadores.

O STF, contudo, pacificou o entendimento de ser inconstitucional a previsão de afastamento dos prefeitos, pois se trata de matéria que extrapola a competência do Município, sendo reservada à Lei Federal, que é o Decreto-Lei nº 201/67, onde não há previsão de afastamento no momento de recebimento da denúncia.

A própria Constituição Federal de 1988 estabelece a matéria como sendo de competência privativa da União, não havendo na Constituição ou na legislação Federal previsão de afastamento prévio do prefeito, restando claro que o Município não tem competência para legislar sobre matéria de competência privativa da União.

É entendimento Sumular do STF, Súmula Vinculante 46, “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por diversas oportunidades já se manifestou, sendo pacificado naquela Corte a inconstitucionalidade de norma contida em Lei Orgânica Municipal que preveja o afastamento de Prefeito no momento do recebimento da denúncia.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Planura. Lei Orgânica Municipal que dispõe sobre o afastamento liminar do Prefeito, em razão de denúncia político-administrativa. Alegação de violação à Constituição Estadual e ao Regimento Interno do Município. Não há possibilidade do controle concentrado sobre lei municipal em face de normas jurídicas compreendidas na legislação infraconstitucional, na medida em que somente em face da Constituição do Estado de Minas Gerais é que pode ser concretizado o controle. As questões atinentes às infrações político-administrativas, ao afastamento de Prefeito, bem como ao respectivo processo e julgamento, extrapolem a competência do Município, sendo tais matérias reservadas à Lei Federal, consubstanciadas no Decreto-lei nº 201/67, não sendo, pois, permitido ao Município, com base na competência que lhe é atribuída pela norma do art. 170, § único c/c art. 171, I, ""d"", da

Constituição Estadual, inovar, prevendo, em sua Lei Orgânica, o afastamento preliminar do alcaide. (Ação Direta Inconst 1.0000.00.290001-7/000, Rel. Des.(a) Pinheiro Lago, CORTE SUPERIOR, julgamento em 13/10/2004, publicação da súmula em 29/10/2004).

Conforme esclarece o aresto supra:

[...] as questões atinentes às infrações político-administrativas, ao afastamento de Prefeito, bem como ao respectivo processo e julgamento, extrapolam a competência do Município, sendo tais matérias reservadas à Lei Federal, consubstanciadas no Decreto-lei nº 201/67, não sendo, pois, permitido ao Município, com base na competência que lhe é atribuída pela Constituição Estadual, inovar, prevendo, em sua Lei Orgânica, o afastamento preliminar do alcaide (BRASIL, 1967, p.1).

Assim como ocorre no processo de impedimento do Presidente da República, no processo de cassação do Prefeito Municipal, não compete ao Presidente da Câmara qualquer juízo de valor acerca do recebimento ou não denúncia, sendo esta uma atribuição exclusiva do plenário das casas legislativas, fazendo apenas uma análise acerca do preenchimento dos requisitos, no caso da Câmara Municipal verificar se denunciante é eleitor, as demais análises ficam a cargo do pleno do legislativo (CASTRO, 2011).

A edição do Decreto-Lei 201/67 teve como objetivo de substituir às leis 211/48 e 3.528/59, a sua vigência teve grande relevância ao permitir o ajuizamento do processo criminal contra os gestores municipais sem o seu afastamento do cargo, ao ser editado no decorrer do período da ditadura civil-militar. Sendo assim, o decreto viabilizou a competência dos crimes penais, que são de competência exclusiva do Poder Judiciário e os Crimes de Responsabilidade do Poder Legislativo, permitindo que fosse direcionado total autonomia a um processo criminal que não tem qualquer identificação e nem dependência com um possível julgamento que pode ser realizado pela edilidade, sendo assim julgado através de um processo político e outro criminal.

O DL deveria ter restringido para qualquer cidadão que tivesse no pleno gozo dos direitos políticos e com domicílio eleitoral naquele município, evitaria que pessoas de outras localidades sem qualquer conhecimento dos fatos narrados na denúncia pudessem ser utilizados politicamente para tentar a abertura de um processo que é no seu âmago, um processo político.

A denúncia ainda pode ser feita por qualquer um dos edis, ficando o denunciante ou os denunciantes, caso seja mais de 01 vereador, impedido de

integrarem a comissão processante, sendo convocado o suplente que também estará impedido de compor a comissão, porém com direito de voto no julgamento.

Caso o denunciante venha a ser o presidente da Casa Legislativa, a presidência será repassada a seu substituto legal, o Vice-Presidente irá conduzir os trabalhos, porém, caso haja necessidade de completar o quórum de votação, o Presidente da Casa terá direito de voto.

Calha mencionar o posicionamento firmado pelo STF, as hipóteses de impedimento e suspeição de parlamentar resta definida no art. 36 da Lei 1079/50, destacando que a diferença de disciplina se justifica através da distinção entre magistrados, exigindo dos mesmos a imparcialidade, e a existência de parlamentares que exerça suas funções, inclusive no processo de fiscalização e julgamento, ao levar em consideração suas convicções político-partidárias, não levando em conta a vontade dos representados.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO.

...
III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES

1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido.

...
(ADPF 378 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016).

Assim, o dispositivo que define as hipóteses de suspeição de parlamentares em procedimento de cassação do chefe do Poder Executivo é o art. 36 da lei 1079/50, o qual prescreve:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o

deputado ou senador; a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos coirmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria (BRASIL, 1950, p.1).

Portanto, não é razoável, em qualquer hipótese, permitir que o próprio denunciante venha a ter direito de voto, o acusado já terá em seu julgamento pelo menos 01 voto a favor da sua cassação, embora estejamos falando de um julgamento político em que cada parlamentar exercer suas com a sua convicção político partidária, deve ser aplicado ao DL o impedimento total do Presidente da Câmara dos vereadores, caso este venha a ser o denunciante, sob pena de restar violado o devido processo e a ampla defesa e o direito a um julgamento justo.

Uma vez protocolada a denúncia, caberá ao Presidente, na sessão seguinte ao recebimento da denúncia, determinar a leitura da denúncia e será deliberado acerca do seu recebimento ou não pelo voto da maioria dos presentes, não cabendo ao Presidente da Câmara qualquer juízo prévio acerca da admissibilidade ou não da denúncia ou mesmo se a denúncia é inepta ou não.

Alguns doutrinadores, dentre estes Tito Costa (2011) defendem que o judiciário realizasse a subsunção do fato tido como infração com a norma violada, para evitar que prefeitos viessem a ser afastados sem que tenha infringido qualquer norma.

Há um grande equívoco por parte da maioria das câmaras municipais ao interpretar o disposto no inciso II, do art. 5º, do Dec. Lei 201/67, que reza ser preciso apenas o voto da maioria dos presentes em plenário para o recebimento da denúncia.

Pelo fato da Constituição Federal de 1988 determinar que o recebimento da denúncia só será aceito com a votação de 2/3 dos deputados, e pela teoria da simetria com o centro, resta claro que nesta parte, não fora recepcionado pela Carta Magna, o inciso II do Art. 5º, não tendo mais aplicabilidade prática.

Acerca do recebimento ou não da denúncia, por ser ato discricionário da própria casa legislativa, não cabe qualquer interferência do Poder Judiciário acerca do recebimento ou não da denúncia, poderá verificar apenas aspectos procedimentais, como o cumprimento ou não do quorum de 2/3 para o recebimento.

Uma vez aceita a denúncia, na mesma sessão será formada a comissão processante que será formada por 03 (três) vereadores sorteados entre os

desimpedidos, devendo ser respeitada tanto quanto possível a proporcionalidade entre as representações partidárias, para que haja uma análise mais isenta, imparcial e com o dever de justiça possível e que possa participar proporcionalmente os representantes dos partidos.

Feito o sorteio e instalada a comissão processante, o Presidente tem o prazo de 05 dias para iniciar os trabalhos com a notificação do denunciado para apresentar defesa, a partir da notificação começa a contar o prazo decadencial de 90 dias para a conclusão do processo de impedimento do Prefeito Municipal, sob pena de arquivamento do referido processo.

Uma vez notificado, o acusado tem o prazo de 10 dias para apresentar defesa prévia por escrito, indicando as provas que pretende produzir e arrolando testemunhas limitadas ao máximo de 10 pessoas, e em caso de revelia seria prudente exigir do Presidente da Comissão a nomeação de defensor dadio para o denunciado.

O DL deveria prever a notificação pessoal do acusado, reza que se o Prefeito estiver ausente do Município, a notificação será por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação.

Ora, se o prazo de conclusão do processo de impedimento só começa a fluir a partir da notificação do acusado, o melhor seria fazer a notificação pessoal, a maioria das leis orgânicas impossibilita o Prefeito de se ausentar do município por mais de 15 dias, sob pena de perda do cargo, até porque a notificação dos demais atos do processo deverá sempre ser pessoal ou pelo procurador do acusado, o que demonstra ser desarrazoado a notificação por edital nessa fase do processo.

Essa publicação por edital traz insegurança jurídica, deve ser considerado como medida extrema, quando houver sido frustrada as demais formas de notificação, há possibilidade de violação dos preceitos fundamentais da ampla defesa e do devido processo legal, existe outras formas de notificação que não a por edital prevista na legislação processual civil que poderia ser utilizada, como a notificação por AR, por hora marcada, impede o acusado de ter pleno e total acesso ao teor da denúncia e os documentos que a instruem.

Uma vez apresentado a defesa prévia, a comissão emitira parecer acerca do prosseguimento ou não da denúncia, e no caso de arquivamento, que também

deverá ser submetida ao plenário, embora não haja qualquer alusão ao quorum no texto legal, a votação terá que ter o quorum qualificado de 2/3 da Câmara.

Caso a comissão entenda pelo prosseguimento da denúncia, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas, sendo necessário a notificação pessoal do acusado ou do seu procurador, com antecedência mínima de 24 horas, de cada fase do processo para que o mesmo possa acompanhar toda a instrução processual.

Caso haja dificuldade na notificação do acusado ou do seu procurador, o que deverá estar devidamente configurado nos autos, e não por mero capricho político ou em nome de uma “celeridade processual”, a presidente da comissão poderá se valer da publicação dos editais para a notificação dos atos processuais, devendo ser respeitado o prazo de 24 horas entre a notificação e a realização do ato processual.

A jurisprudência pátria não tem admitido a contagem do prazo em dias úteis para apresentação da defesa previa por ausência previsão legal para tanto.

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PROCESSANTE DE *IMPEACHMENT* DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE TRIUNFO. DEFESA PRÉVIA. CONTAGEM DO PRAZO EM DIAS CORRIDOS, ANTE A AUSÊNCIA DE DISPOSIÇÃO EXPRESSA PARA QUE A MESMA SEJA FEITA EM DIAS ÚTEIS. INTEMPESTIVIDADE DA DEFESA VERIFICADA. 1. O caso exposto na inicial do mandamus (fls. 02/15) versa sobre o prazo para a apresentação da defesa prévia e conseqüente requerimento de produção de provas. Desta feita, as demais questões lançadas nas razões recursais não serão conhecidas, dada a evidente inovação recursal. 2. O Decreto-Lei nº 201/67 é lei específica que regulamenta os processos de cassação de Prefeitos e Vereadores, tendo regra própria para a contagem em seu inciso III do artigo 5º, não fazendo observação quanto a dias úteis, esta introduzida no CPC/2015. Ou seja, em referidos procedimentos sempre foi utilizado o critério de dias corridos, não havendo fundamento legal, muito menos jurisprudencial, para se concluir que a modificação trazida pelo CPC seja de obrigatória aplicação a procedimentos estranhos ao referido Código. No caso, o impetrante foi regularmente notificado em 13/02/2019 (quarta-feira- fl. 127) e o prazo legal, contado em dias corridos, encerrou-se em 23/02/2019 (sábado), prorrogando-se para 25/02/2019 (segunda-feira). Porém, a defesa prévia foi protocolada em 26/02/2019 (terça-feira - fl. 17), sendo indiscutível a intempestividade do ato. RECURSO DESPROVIDO, NA PARTE CONHECIDA (TJ-RS - AC: 70081805590 RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Data de Julgamento: 31/07/2019, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 08/08/2019).

No DL o primeiro ato da instrução seria a tomada do depoimento pessoal do acusado, tal preceito não se coaduna com as mudanças processuais que prevêem este como sendo o último ato processual a ser realizado na instrução probatória.

Cabe ao acusado conhecer de todo o processo antes de se manifestar, não pode ele ser o primeiro a ser ouvido, tendo diversas provas a serem produzidas, tal inversão viola o devido processo legal e a ampla defesa e o contraditório, devendo ser aplicado ao rito previsto no DL, o mesmo previsto nas demais normas processuais vigentes.

Caso o acusado tenha feito pedido de diligências ou perícia, cabe a análise do pedido a comissão processante, que, em caso de indeferimento, deverá fazê-la de forma motivada e fundamentada, sob pena de cerceamento de defesa.

Finda a instrução processual, será aberto prazo de 05 dias para que o acusado apresente suas razões finais, a ser contado da notificação, com ou sem apresentação das razões finais, a comissão irá elaborar parecer final opinando pela procedência ou não denúncia, parecer este que deve ser devidamente fundamentado, e em seguida submetido ao plenário para votação.

No dia da deliberação pelo plenário, o processo deverá ser lido na íntegra, sendo dispensada sua leitura apenas quando de comum acordo entre o acusado for dispensada a sua leitura, feito a leitura os vereadores interessados poderão se pronunciar pelo prazo de 15 minutos e em seguida o acusado ou seu representante pelo prazo máximo de 02 horas.

Caso haja deliberação favorável por 2/3 dos vereadores pela procedência da denúncia, o afastamento do prefeito é imediato e de referida decisão não cabe recurso, e o Presidente deverá lavrar o Decreto Legislativo com a fidedignidade do que ocorreu durante o processo de votação.

Por não caber recurso, o acusado poderá questionar no judiciário apenas aspectos formais que possam ter violado o direito de ampla defesa ou do devido processo legal.

O Decreto- Lei 201/67 em seu Art. 6º traz ainda as hipóteses de extinção do mandato do Prefeito Municipal, que é uma das formas da perda do mandato, e diferentemente do que ocorre no processo de cassação, que a lei prevê todo um procedimento até o julgamento definitivo, nas hipóteses de extinção o ato de decretação da perda do cargo é exclusivo do presidente da câmara, por ser um ato meramente declaratório.

Aqui nos filiamos ao posicionamento do nobre doutrinador Tito Costa (2011) que para a decretação da perda do cargo, há necessidade de abertura do

contraditório e da ampla defesa, até porque há hipóteses previstas no Art. 06º que podem ter caráter subjetivo em sua análise, diferentemente do que ocorre nas hipóteses de falecimento e renúncia.

Embora o DL não tenha trazido de forma expressa o procedimento a ser seguido nos casos de extinção do mandato, nos casos de impedimento resta patente que deve ser aberto o contraditório.

Já no caso dos impedimentos previstos no inciso III do Art. 6º, o Decreto Lei é muito claro que o impedimento são apenas aqueles previstos em lei, e a lei orgânica municipal não pode inovar no tema, sendo as causas de perda do mandato de reprodução obrigatória nas leis orgânicas, nos termos do inciso XIV⁹ do art. 29 da Constituição do Brasil/1988, que estabelece que as prescrições do art. 28 relativas à perda do mandato de governador aplicam-se ao prefeito, qualificando-se, assim, como preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros e Municípios.

O parágrafo único, do mencionado dispositivo da Carta Política de 1988, fora renumerado para parágrafo primeiro, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, mas manteve com a mesma dicção, *in verbis*:

Art. 28. [...]

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Acrescente-se que o Colendo Supremo Tribunal Federal, em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade, na ADI 336, pacificou o tema reconhecendo as prescrições relativas à perda de mandato de prefeito e governador como norma de reprodução obrigatória.

O inciso XIV do art. 29 da Constituição do Brasil/1988 estabelece que as prescrições do art. 28 relativas à perda do mandato de governador aplicam-se ao prefeito, qualificando-se, assim, como preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros e Municípios. Não é permitido a esses entes da federação modificar ou ampliar esses critérios. Se a Constituição do Brasil não sanciona com a perda do cargo o governador ou o prefeito que assuma cargo público em virtude de concurso realizado

⁹ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único .

após sua eleição, não podem fazê-los as Constituições estaduais [ADI 336, voto do rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, DJE de 17-9-2010.]¹⁰

A ementa do acórdão de referido Julgamento quanto a qualificação das hipóteses de perda de mandato como preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros e Municípios restou com a seguinte redação:

1.[...]

i) Artigo 14, inciso V: dispõe que o prefeito e o vice-prefeito perderão o mandato se assumirem outro cargo ou função pública, estadual ou municipal, salvo em virtude de concurso público realizado antes da eleição. Impugnação à expressão “realizado antes da eleição. A constituição do Brasil – artigos 28 e 29 – estabelece as hipóteses de perda de mandato de prefeito e vice-prefeito. A constituição Estadual não pode ampliar esse elenco (DEZEN JÚNIOR, 2017, s.p.).

O caso acima citado tratava de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Sergipe-PI almejando a impugnação de diversos dispositivos, dentre os quais o que ampliava hipóteses de perda de mandato de prefeito, tendo sido julgada parcialmente procedente, tendo o Corte reconhecido que as hipóteses de perda de mandato de prefeito é preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados e Municípios. Ressalta-se ainda, trecho do voto do Ministro Celso de Mello, no RE nº 367.297/SP:

Cabe assinalar que têm sido reiteradas as decisões proferidas por esta Suprema Corte, cujo magistério jurisprudencial se orienta - considerados os precedentes mencionados - no sentido da impossibilidade de outros entes políticos, que não a União, editarem normas definidoras de crimes de responsabilidade, ainda que sob a designação formal de infrações político-administrativas ou infrações administrativas (RE nº 367.297, rel. p/ o ac. min. Celso de Mello).

No mesmo sentido, houve a suspensão da inelegibilidade nos autos da Medida Cautelar na Reclamação nº 24.727 Pará, já transitada em julgado que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, onde novamente uma inelegibilidade foi suspensa pela adoção de critérios diversos dos dispostos em Lei Federal, invadindo a competência da União e afrontando o Princípio da Separação dos Poderes.

Acerca da inconstitucionalidade dos dispositivos de leis orgânicas, ocorreu o julgamento do RE 650898 no STF no dia 2 de fevereiro de 2017, firmando a tese dos termos de controle de constitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição Federal, *in litteris*:

Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição

¹⁰ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=407>.

Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados (RE 650.898, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 1º-2-2017, P, DJE de 24-8-2017, Tema 484).

Dessa forma, ocorre um controle concentrado de Lei Municipal que conta não só com o Controle Difuso e ADPF, sendo possível questionar sua constitucionalidade, via ADI, tendo como parâmetro a norma constitucional de reprodução obrigatória na Constituição do julgamento do RE 650898.

3 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO ESTADO DO PIAUÍ ENTRE OS ANOS DE 2013 À 2020

Fazendo uma divisão por mandato, o Estado do Piauí teve entre 2013 e 2016, 04 (quatro) processos de impedimentos de prefeitos municipais, o que representa 1,78% dos municípios com a abertura de processos de *impeachment*, já entre os anos de 2017 e 2020, esse percentual sobe para 2,67%, 06 (seis) municípios teve a abertura de processo de impedimentos.

Dentre todos os casos analisados no presente trabalho, tivemos apenas 02 (dois) prefeitos afastados de forma definitiva pelo legislativo municipal, a Prefeita Ana Cláudia do O Silva, que foi afastada no ano de 2014, em um processo deflagrado pela legislativo lastreado apenas em relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o alcaide de Manoel Emídio, que mesmo se socorrendo ao poder judiciário, não se verificou irregularidade na tramitação do processo de impedimento o que impediu a intervenção do judiciário por não ser possível discutir o mérito da decisão, demonstrando a faceta eminentemente política do julgamento.

O caso da Prefeita Ana Cláudia quebra a regra dos processos de impedimentos no Estado do Piauí, ele ocorre ainda no segundo ano de mandato, nos demais casos analisados, o processo sempre ocorre do terceiro ano em diante, quando o prefeito tem um desgaste junto a população e a ausência de uma maioria consolidado dentro do legislativo municipal.

No Estado do Piauí, uma grande parte do legislativo tem apenas 09 (nove) edis, e para o afastamento definitivo há a necessidade de 2/3 dos votos dos vereadores, o que representa 06 (seis) vereadores sendo de oposição.

Assim como ocorreu nos casos dos Presidentes da República, a conjugação dos fatores baixa popularidade e da ausência de poder de articulação junto ao

legislativo, este o principal fator, leva a abertura do processo de impedimento do Prefeito Municipal.

Todos os casos bateram à porta do Poder Judiciário, onde os juízes de primeiro grau pouco ou nada interferiram no procedimento utilizado pela Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Justiça analisar possível violação do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório. Um ponto que merecer ser ressaltado, é que em todas as vezes que o judiciário determinou a paralisação de um processo de impedimento a câmara não deflagrou um novo processo, seja pela articulação do chefe do executivo, seja pelo desgaste popular que acontece com a deflagração de um processo de impedimento, tanto que os únicos afastados em definitivos minutos foram única afastada em definitivo foi a Prefeita Cláudia da Silva, que não conseguiu uma decisão favorável do judiciário acerca da violação do devido processo legal.

3.1 ANÁLISE DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ ENTRE 2013 E 2020

O primeiro caso analisado é o do Prefeito Reidan Kleber de Curimatá, que ajuizou uma ação declaratória de nulidade processo administrativo com tinha por finalidade anular os atos da Comissão Processante nº 001/2014. Assim, foram protocoladas 04 denúncias alegando a prática de infrações político administrativas pelo alcaide municipal, lastreada em relatório do Tribunal de Contas do Estado.

A alegação do gestor era a violação ao devido processo legal, pois a comissão processante violou o Decreto Lei nº 201/67, ao não emitir parecer pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia dentro de 05 dias após o término do prazo de defesa, conforme inciso III do art. 5º do referido decreto, bem como fora concedido apenas o prazo de 02 dias. Narra ainda que houve desrespeito ao Regimento Interno da Câmara e atuação irregular da Comissão Processante.

Realizada a Instrução Processual, o magistrado de primeiro grau proferiu sentença parcialmente procedente determinando a anulação dos atos da Comissão Processante nº 001/2014 a partir do dia 12.01.2015, fundamentando na inobservância do devido processo legal, pela violação ao art.5º , IV , do Decreto Lei nº 201/67, pois não fora observado que o denunciado deve ser intimado de todos os atos do processo com antecedência mínima de 24 horas.

O Tribunal de Justiça do Estado manteve a sentença de piso, anulando os atos da comissão e a câmara não chega a deflagrar novo procedimento. No caso do Prefeito José Medeiros da Silva do município de Manoel Emídio, fora ajuizado um mandato de segurança com o fito de anular os atos praticados nos autos do processo administrativo nº 01/2017. Tal processo é oriunda de denúncia formulada pelo Sr. Cícero Neto da Silva, no qual apontou que o chefe do executivo estaria negligenciando o gerenciamento e correta aplicação das verbas públicas do Município, incorrendo na tipificação prevista pelo Decreto-Lei 201/1967.

Narra o impetrante que aludida denúncia estaria desacompanhada de documento de identificação do eleitor/denunciante, bem como que a comissão originalmente formada foi imediatamente destituída em razão de suposto impedimento de vereador, não havendo, contudo, indicação do artigo do Regimento Interno ou do Decreto-Lei 201/67 que havia sido violado.

Afirma que o parecer da comissão processante foi elaborado no dia 12/02/2018, segunda-feira de carnaval, sem que os autos estivessem na cidade, estando em carga para o advogado, que os devolveu dia 15/02/2018, sendo que o parecer da Comissão Processante, opinando pela cassação do mandato do Impetrante José Medeiros é datada de 12 de fevereiro de 2018.

Nessa perspectiva, o impetrante aponta que os fatos supramencionados configuram ausência de comprovação da qualidade de eleitor do denunciante; impedimento da vereadora Josélia de Sousa Costa; ilegalidade na formação da Comissão Processante e Violação à ampla defesa e ausência de defesa técnica. Realizada a Instrução Processual, o douto magistrado proferiu sentença julgando improcedente o pedido, indeferindo a segurança.

No tocante ao impedimento da Vereadora Josélia de Sousa Costa, no qual seria cônjuge do vice-prefeito, fora destacado o entendimento do STF sobre o tema:

As causas de impedimento e suspeição que visam à garantia de imparcialidade, nas causas perante o Poder Judiciário, não se compatibilizam com o processo jurídico-político do impeachment (Fachin, Redator para o Acórdão o Min. Luís Roberto Barroso, DJe 18.12.2015). 4. Ao julgar o AI-QO-RG 791.292, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13.08.2010”.

Em relação a ilegalidade na formação da Comissão Processante, novamente o magistrado invoca entendimento do STF no sentido que no caso dos autos o ato de dissolução da Comissão, amparado por votação pelo Plenário da Casa, com

ampla participação dos Vereadores, como ocorreu no caso, caracteriza ato interno ao Legislativo Municipal, sem ingerência do Poder Judiciário. Assim entende o Supremo Tribunal Federal, sendo exemplo o voto proferido pelo Ministro Carlos Velloso, no Mandado de Segurança n. 24.356:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido (STF - MS: 24356 DF, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 13/02/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-09-2003 PP-00029 EMENT VOL-02123-02 PP-00319)

Quanto Violação à ampla defesa e ausência de defesa técnica, observou o juiz que:

[...] oportunizada a apresentação de todas as peças processuais referentes à sua defesa bem como oportunizada a sustentação oral no processo em que resultou na cassação de seu mandato eletivo, não se vislumbra, neste momento, a probabilidade do direito invocado (STF - MS: 24356 DF, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 13/02/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-09-2003 PP-00029 EMENT VOL-02123-02 PP-00319).

O Tribunal de Justiça manteve a decisão na sua integralidade. Já no caso do Prefeito Leonardo Matos do município de Gilbués, o Prefeito Municipal ao retornar momentaneamente para cargo de direção de empresa privada, que nada comercializou com qualquer ente público, foi aberto processo de *impeachment* pelo fato da Lei Orgânica prevê a incompatibilidade entre o cargo de prefeito e a direção de empresa privada.

Mesmo nesse contexto houve abertura de procedimento por parte do Presidente da Câmara de Vereadores, uma vez recebida a denúncia o Presidente da Câmara determinou a notificação do Prefeito Municipal para apresentar defesa, apresentada dentro do prazo legal, e após a apresentação da defesa, o presidente da Câmara Municipal editou Decreto Legislativo que culminou com a extinção do cargo de Prefeito por impedimento previsto na Lei Orgânica.

Daí começa uma batalha jurídica, com saídas e vindas do Prefeito eleito, ficando afastado de forma ininterrupta por 63 dias até o seu retorno. Mesmo diante de uma extinção de mandato contrariando a Constituição Federal, e sem respeito ao devido processo legal, o juízo de primeiro grau indeferiu a liminar aduzindo em seu dispositivo:

Com fundamento na argumentação acima, inciso III do art. 6º do Decreto-lei nº 201/67, bem como no Princípio da Moralidade Administrativa, não havendo ilegalidade ou abuso de poder a ser reparado, no meu entender, indefiro a liminar pleiteada em razão da ausência dos requisitos previstos no art. 7º, III, da lei nº 12.016/2009". CAMPOS, Decisão proferida em 24.05.2019 (TJ-PI - Vara única de Gilbués - MS 0800243-10.2019.8.18.0052 - Juiz: Carlos Marcello Sales Campos, Data da decisão 24.05.2019 - Decisão Monocrática).

Em face da decisão de indeferimento de liminar, fora interposto Agravo de Instrumento com Pedido de Concessão de Tutela Antecipada Recursal, tendo o Des Plantonista deferido o Pleito e sustado os feitos do ato coator, nos seguintes termos:

Diante do exposto, conheço do presente Agravo de Instrumento, para, ao atribuir-lhe efeito suspensivo ativo, determinar a imediata suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo nº 01, de 21 de maio de 2019, editado pela Câmara Municipal de Gilbués – PI, autorizando o imediato retorno de Leonardo de Moraes Matos ao exercício do cargo de Prefeito Municipal, até o julgamento final deste recurso de Agravo de Instrumento. (LANDIM, Decisão proferida em 28.05.2019 (TJ-PI - AI 0708479-02.2019.8.18.0000 - Des. Francisco Antônio Paes Landim Filho, Data da decisão 28.05.2019 - Decisão Monocrática).

Inconformado, o apelado interpôs Agravo Interno, tendo a E. 6ª Câmara de Direito Público do TJ/PI mantido integralmente decisão que suspendia os feitos do ato coator.

Nesse interim o *Mandamus* fora concluso ao magistrado *a quo* que denegou a segurança vindicada, levando a perda do efeito suspensivo, o que fez com que voltasse a vigorar o Decreto Legislativo expedido pelo Presidente da edilidade, levando ao afastamento do Prefeito Eleito.

Da decisão fora interposto apelação e uma Tutela Antecipada de Urgência com Pedido de Concessão de Efeito Suspensivo à Apelação, e mesmo com a plausibilidade de provimento da apelação, ante a patente violação do princípio da ampla defesa, devido processo legal, da simetria com o centro, ofensa a artigos do decreto lei 201/67, dispositivos da Constituição Federal e Estadual, inconstitucionalidade da hipótese de perda de mandato de prefeito estabelecida no §1º, do art. 72, da LOM, da não fixação de prazo para desincompatibilização, perda do objeto ante a desincompatibilização do Prefeito do cargo de Diretor da empresa, ausência de conduta que gerasse o impedimento devido a inexistência desempenho das atividades de administrador da empresa, não fora concedido efeito suspensivo a apelação.

Uma das teses levantada foi a de nulidade da sentença de primeiro grau, já que o Magistrado afirmou que a inconstitucionalidade do §1º do art. 72 da Lei Orgânica do Município não poderia ser dirimida pela via mandamental.

O Magistrado confundiu o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade como causa de pedir com a utilização de um Mandado de Segurança com a finalidade específica de declaração de inconstitucionalidade, contrariando entendimento do STF:

Entretanto, nada impede que, por meio de ação civil pública da Lei n. 7.347/85, se faça, **não o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, mas, sim, seu controle difuso ou incidental. (...) assim como ocorre nas ações populares e mandados de segurança, nada impede que a inconstitucionalidade de um ato normativo seja objetada em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), como causa de pedir (não o próprio pedido) dessas ações individuais ou dessas ações civis públicas ou coletivas.**" (grifei) É por essa razão que o magistério jurisprudencial dos Tribunais - inclusive o do Supremo Tribunal Federal (Rcl 554-MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 611-PE, Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

No mesmo sentido é o precedente do Superior Tribunal de Justiça:

Informativo nº 0509 do STJ

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE DE DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VIA DIFUSA.

É possível declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público na via do mandado de segurança, vedando-se a utilização desse remédio constitucional tão somente em face de lei em tese ou na hipótese em que a causa de pedir seja abstrata, divorciada de qualquer elemento fático e concreto que justifique a impetração. Precedentes citados: AgRg no REsp 1.301.163-SP, DJe 14/8/2012, e REsp 743.178-BA, DJ 11/9/2007. RMS 31.707-MT, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 13/11/2012.

Apesar das atribuições conferidas aos Municípios pela Carta Magna, este não tem competência para traçar normas sobre a responsabilidade de seus agentes bem como os procedimentos para aplicação de eventuais penalidades. Isso porque, somente à União compete legislar sobre direito civil, penal e processual, nos termos do artigo 22, I, da Constituição.

Dessa forma, o Município fica adstrito às leis criadas pela União a respeito da responsabilidade civil e penal de seus agentes públicos, não podendo inovar nesse âmbito sob pena de desrespeito à Constituição da República.

Como dito, a Lei Orgânica do Município estabelece regra de perda de mandato de chefe do executivo municipal que destoia da Constituição Estadual e

Federal, notadamente vedando ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, desempenhar função de administração em qualquer empresa privada e reconhecendo tal hipótese como causa de perda de mandato.

As hipóteses de perda de mandato de Prefeito Municipal é norma de reprodução obrigatória, sendo o dispositivo constitucional estadual expresso em referida matéria, nos termos do art. 21, XII.

Art. 21. Rege-se o Município por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição, e os seguintes preceitos

...
XII - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único, da Constituição Federal [...].

Observa-se que a Constituição do Estado do Piauí prevê expressamente que as Leis Orgânicas dos Municípios devem obedecer ao preceito, para perda de mandato do Prefeito, do teor do art. 28, parágrafo único, da Constituição Federal.

O parágrafo único, do mencionado dispositivo da Carta Política de 1988, fora renumerado para parágrafo primeiro, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, mas manteve a mesma dicção, *in verbis*:

Art. 28. [...]

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O inciso XIV do art. 29 da Constituição do Brasil/1988 estabelece que as prescrições do art. 28 relativas à perda do mandato de governador aplicam-se ao prefeito, qualificando-se, assim, como preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros e Municípios.

Acrescente-se que o Colendo Supremo Tribunal Federal, em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade, na ADI 336, pacificou o tema reconhecendo as prescrições relativas à perda de mandato de prefeito e governador como norma de reprodução obrigatória. Em brilhante esclarecimento sobre o tema, o Doutrinador José Nilo de Castro (2010) ressalta:

[...] que a questão de perda de mandato, além de ser da Constituição, é inerente à cidadania, como direito político que é; tê-lo ou perdê-lo somente mediante lei federal, que tipifica as infrações e dispõe sobre o processo e o

juízo, sendo de “competência privativa da União legislar sobre cidadania (art. 22, XIII, CR) (CASTRO, 2010, p.535).

Nos ensinamentos do doutrinador Tito Costa (2011) o Decreto Lei 201/67 fora concebido em tempos de restrição de direitos, o que não é concebido após a Constituição Federal que asseguram em seu art. 5º, ampla defesa, contraditório e devido processo legal, em processos judiciais e administrativos com os meios e recursos a eles atinentes.

A redação desse preceito, nos termos do art. 6º, parágrafo único, do Dec.-Lei 201/67, explica-se quanto ao seu rigorismo, pela sua origem, em tempo de restrição a direitos quando da vigência do regime de exceção vivido pelo Brasil a partir do movimento de 1964. Agora não. Depois da Constituição de 1988, com a segurança da garantia plena das liberdades, o texto não encontra justificativa. Diz o art. 5º, LV, da nossa Carta Política que aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são garantidos o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Se o móvel da extinção for condenação criminal, ou não tomada de posse, por motivo justo, “aceito pela Câmara”, ou ainda a necessidade de desincompatibilização, não vemos como possa o presidente da Câmara praticar ato sem uma prévia verificação do fato e das razões que o tenham feito surgir. Para tanto será indispensável a audiência do interessado, em razão da garantia constitucional do direito de defesa (COSTA, 2011, p.247).

O mandato foi declarado extinto em ato unilateral, desrespeitando o próprio rito que vinha sendo seguido, na medida que foi permitida a apresentação de defesa, onde foi requerido a produção de provas, portanto, deveria ter sido seguido o rito com a possibilidade de defesa oral, diligências, alegações finais, manifestação do pleno sobre a cassação de mandato, ritos estes previstos no art. 5, do DL 201/67.

Mesmo diante de todas estas irregularidades, o Prefeito Municipal só conseguiu com que fosse dado efeito suspensivo a apelação interposta, por ter sido ajuizada antes de sua saída da chefia do Poder Executivo uma Ação de Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, ante a inconstitucionalidade do disposto na LOM.

Acerca da inconstitucionalidade dos dispositivos de leis orgânicas, ocorreu o julgamento do RE 650898 no STF no dia 2 de fevereiro de 2017, firmando a tese dos termos de controle de constitucionalidade de Lei Municipal em face da Constituição Federal, *in litteris*:

Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados (BRASIL, 1988, p.2).

Dessa forma, houve um controle concentrado de Lei Municipal que conta não

só com o Controle Difuso e ADPF, sendo possível questionar sua constitucionalidade, via ADI, tendo como parâmetro a norma constitucional de reprodução obrigatória na Constituição do julgamento do RE 650898.

Fora analisado, ainda, o processo de impedimento do Prefeito Edinael Rodrigues de Barros do município de Flores do Piauí, no caso analisado o Presidente eleito da comissão processante fora declarado impedido após o sorteio realizado pela edilidade, e depois que edil votou acerca do recebimento ou não da denúncia.

Mesmo diante de um pedido de suspeição não previsto na legislação, a liminar no juízo de piso fora negada, sendo necessário o manejo de um agravo de instrumento para que Tribunal de Justiça pudesse analisar o pleito liminar.

Lida a denúncia contra o Prefeito, fora colocada em discussão e votação, tendo sido recebida a denúncia por 05 (cinco) votos a favor e 03 (três) votos contra, pelo que prosseguiu para escolha, por sorteio, dos membros da Comissão Processante.

O vereador declarado suspeito chegou a ter seu voto computado no recebimento da denúncia, sem que tenha havido qualquer questionamento acerca da sua parcialidade, tal questionamento só se deu após a sua escolha para Presidir a Comissão processante.

O fato de ter sido permitido que uma pessoa estranha ao processo de impedimento, embora denunciante, pudesse arguir o impedimento de Vereador após o recebimento da denúncia e a Câmara ter acatado o seu pedido, mesmo contrário a legislação, vem a demonstrar o desrespeito as normas previstas na marcha processual do impedimento.

O Presidente da Câmara, contrariando completamente o regimento interno da Câmara, e as normas aplicadas a escolhas dos vereadores que irão compor a comissão, deu parte para a denunciante falar acerca da suspeição do vereador, a transcrição a seguir é apta a demonstrar a violações que ocorrem nas casas legislativas quando dos julgamentos do prefeitos, por ser um julgamento eminentemente político.

Boa noite, gente eu estou muito decepcionada, eu não queria ficar nessa, eu pensei que iria sair daqui alegre, entendeu, uma coisa que eu lutei não só por mim, por todos, e não esperava que ia chegar até esse ponto, brincadeira, brincadeira, principalmente de onde eu não esperava, que ele não se manifestasse de maneira nenhuma, porque ele vai ser o pré-candidato do prefeito lá, que tá tendo o impeachment, entendeu, eu não esperei, então eu quero, eu exijo, que mude o presidente da comissão, a primeira coisa que ele que esta todo dia e vem falar em não encontrar o

prefeito, mesmo que seja de brincadeira, só que eu acho nessa casa, exatamente nesse momento, (...) me desculpa, eu como cidadã de bem, que dei a cara a bofete para o município, eu quero que mude o presidente da comissão.

(...)

o motivo que eu quero que mude a comissão é devido o entendimento que eu tive, que tive ali, a forma como ele presidente de uma coisa séria, levou para outro lado, entendeu, o que eu entendi, claro que você fez a pergunta, ele respondeu, o outro disse lá, claro que você encontra ele você esta com ele todos os dias, e perguntou quantos dias eu tenho para poder encontrar ele e outra e ele tem muito contato com o prefeito é ligado, é pré-candidato do lado do prefeito (DANTAS, jugado em 11.06.2020 (TJ-PI - AI 0752305-44.2020.8.18.0000 - Relator: Ricardo Gentil Dantas Eulalio, Data da decisão 11.06.2020 - Decisão Monocrática).

Percebe-se que estamos diante de um julgamento meramente político, e o próprio judiciário por receio em intervir na competência de outro poder é vacilante nesses casos, tanto que a liminar do Mandado de Segurança fora negada, mesmo diante de uma flagrante violação ao devido processo legal e as normas de regência.

Ao se manifestar sobre a causa de pedir, o magistrado assim mencionou em sua decisão:

No que diz respeito à violação do devido processo legal pela falta de contraditório e ampla defesa no procedimento que decidiu pela suspeição do agravante, em princípio, não vejo violação da Lei Orgânica do Município de Flores do Piauí e nem violação do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois os dispositivos legais mencionados pelo agravante (art.15 e o art.70,I,m, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Flores do Piauí) não se aplicam ao caso discutido nestes autos.

É que o artigo 15 do Regimento Interno expressamente diz que ele se refere ao art.33,IX, da Lei Orgânica, que por sua vez se refere a destituição de integrante de mesa quando ele for faltoso, omissos ou ineficiente, logo, não é o procedimento previsto para a arguição de suspeição de Vereador em caso de participar da Mesa processante de Impeachment.

Deve-se destacar que as partes da relação processual do impeachment são a Câmara Municipal de Flores do Piauí, a Comissão processante e Julgadora e o denunciado, como se compreende do conteúdo da norma prevista no art.23,§§1º e 4º, da Lei nº1079/1950.

Essa é a redação do art.23,§§1º e 4º da Lei nº1079/1950, veja-se “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação. § 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.(...) 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado..

Assim, se o denunciante (a pessoa que levou o tema a ser discutido e deliberado na Câmara Municipal) não é parte do procedimento de Impeachment, não há que se falar em suposto impedimento ou suspensão do agravante com relação ao “denunciante”, logo, não haveria que haver deliberação a esse respeito e por via de consequência todos os atos posteriores não possuem fundamento de validade porque realizados com o Presidente da Comissão inicialmente instituído destituído indevidamente.

É que o denunciante não é parte do procedimento do Impeachment do Prefeito do Município de Flores do Piauí, uma vez que após recebida a denúncia (segundo o procedimento previsto na Lei nº1079/1950) o órgão acusador é a Câmara Municipal, sendo esse o motivo de haver a necessidade de deliberação dos integrantes dessa Casa Legislativa para o recebimento da denúncia e o seu processamento, logo, as situações de

suspeição ou impedimento não dizem respeito aos Vereadores e à pessoa que levou a notícia do fato à Câmara Municipal, mas aos Vereadores e ao denunciado.

Ao contrário do que afirma em toda a sua petição inicial, o documento de fls.30 juntado pelo próprio autor diz o seguinte: "(...)a denunciante pediu a palavra ao Senhor Presidente e fez o requerimento verbal para que o plenário votasse a suspensão do senhor Rubem Ribeiro de Almeida como presidente da comissão pelo fato do mesmo ter proximidade de amizade com o denunciado, inclusive tido na Cidade como Pré Candidato a Prefeito com apoio do denunciado (...)"(o modo como destacado não consta no original). Assim, contrariamente ao que foi relatado na petição inicial, foi arguido impedimento/suspeição do agravante com o denunciado Decisão proferida em 03.06.2020 (TJ-PI - Vara única de Itauera - MS 0800201-12-2020.8.18.0056 - Juiz: Ronaldo Paiva Nunes Marreiros, Data da decisão 03.06.2020 - Decisão Monocrática).

O magistrado para não conceder a liminar pleiteada fundamenta a sua decisão nos artigos do Código Penal para os casos de impedimento e suspeição, conforme se percebe do seguinte trecho da decisão.

Segundo estabelece o art.36 da Lei nº1079/1950 não pode interferir em nenhuma fase do processo de responsabilidade (Impeachment) o integrante da Casa Legislativa que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos.

Por sua vez o art.38 da mesma norma mencionada acima estabelece que " No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

Por sua vez, veja-se o que diz o CPP a respeito do tema:

Art. 252. O juiz não poderá exercer jurisdição no processo em que:

- I. - tiver funcionado seu cônjuge ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, como defensor ou advogado, órgão do Ministério Público, autoridade policial, auxiliar da justiça ou perito;
- II. - ele próprio houver desempenhado qualquer dessas funções ou servido como testemunha;
- III. - tiver funcionado como juiz de outra instância, pronunciando-se, de fato ou de direito, sobre a questão;
- IV. - ele próprio ou seu cônjuge ou parente, consanguíneo ou afim em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, for parte ou diretamente interessado no feito.

Art. 253. Nos juízos coletivos, não poderão servir no mesmo processo os juízes que forem entre si parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive.

Art. 254. O juiz dar-se-á por suspeito, e, se não o fizer, poderá ser recusado por qualquer das partes:

- 1)- se for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer deles;
- II. - se ele, seu cônjuge, ascendente ou descendente, estiver respondendo a processo por fato análogo, sobre cujo caráter criminoso haja controvérsia;
- III. - se ele, seu cônjuge, ou parente, consanguíneo, ou afim, até o terceiro grau, inclusive, sustentar demanda ou responder a processo que tenha de ser julgado por qualquer das partes;
- IV. - se tiver aconselhado qualquer das partes;
- V. - se for credor ou devedor, tutor ou curador, de qualquer das partes;
- VI - se for sócio, acionista ou administrador de sociedade interessada no

processo.

Art. 255. O impedimento ou suspeição decorrente de parentesco por afinidade cessará pela dissolução do casamento que lhe tiver dado causa, salvo sobrevivendo descendentes; mas, ainda que dissolvido o casamento sem descendentes, não funcionará como juiz o sogro, o padraсто, o cunhado, o genro ou enteado de quem for parte no processo.

Art. 256. A suspeição não poderá ser declarada nem reconhecida, quando a parte injuriar o juiz ou de propósito der motivo para criá-la.”.

Pela análise dos dispositivos acima verifica-se que há diferença entre impedimento e suspeição e que o disposto no art.36 da Lei nº1079/1950 apenas trata da relação de parentesco, motivo pelo qual há a previsão de aplicação do CPP pelo art.38.

Não é crível que haja o óbice para participar de um julgamento apenas aquele que não tenha relação de parentesco, pois o devido processo legal implica o julgamento idôneo e imparcial, daí porque o CPP, que define o impedimento e a suspensão elenca as diversas situações que tornam o julgador, e aqueles que participam da relação processual, impedido ou suspeito, motivo pelo qual o disposto no art.36 da Lei nº1079/1950 deve apenas ser considerado exaustivo com relação às situações de parentesco, mas complementado entre as demais hipóteses de impedimento/suspeição pelo que dispõem os arts.252 e 254 do CPP por decorrência da norma do art.38 da Lei nº1079/1950 (BRASIL, 1950, p.2).

O magistrado aplicou as disposições do Código de Processo Penal, mesmo tendo norma que prevê os casos de impedimento na Lei do *Impeachment* e no próprio Decreto Lei 201/67, conforme posicionamento firmado pelo STF, as hipóteses de impedimento e suspeição de parlamentar resta definida no art. 36 da Lei 1079/50, destacando que:

[...] a diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados (BRASIL, 1950, p.1).

O teor do acórdão na parte que interessa:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. **DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992.** CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO.

[...]

III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES

1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, **o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que**

pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido. ... (ADPF 378 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016)

Assim, o dispositivo que define as hipóteses de suspeição de parlamentares em procedimento de cassação do chefe do Poder Executivo é o art. 36 da lei 1079/50, o qual prescreve:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria (BRASIL, 1950, p.2).

Deve ser ressaltado que o rito previsto no Decreto-Lei nº 201/67 em seu Art. 5º, inciso I¹¹, determina que só impedimento de vereador se o mesmo vier a ser o autor da denúncia, portanto, não havia como, por mero capricho político, ter sido declarado a suspeição de Vereador, que não fosse denunciante, para presidir o processo de impedimento do Prefeito Municipal.

Mesmo tendo decisão do STF, previsão no Decreto Lei nº 201/67, o juiz de piso não reconhece à violação as normas previstas na Lei do Impeachment e no Decreto Lei, e o judiciário, que diante de uma decisão teratológica da edilidade, demora em reconhecer a nulidade e a violação as normas aplicadas ao caso, criando um clima ainda maior de animosidade e instabilidade política.

Os processos dos prefeitos de Nossa Senhora dos Remédios e de Coivaras, por guardarem similitude de fatos foram abortados em conjunto, e uma vez aberto os procedimentos de impedimentos, foram afastados pela edilidade, de forma provisória, sem que houvesse tal previsão no Decreto Lei nº 201/67, o que levou o judiciário a intervir e determinar o retorno do alcaides ao cargo.

¹¹ I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o *quorum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

O Prefeito do município de Fartura do Piauí, Permínio Pereira de Santana, que mesmo estando a 14 (catorze) meses sem prestar contas junto a edilidade e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, teve decisão favorável do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, sob o fundamento de que a violação mencionada na denúncia, inciso VI¹² do Art. 1º do Decreto Lei, era de competência exclusiva do judiciário, não podendo a edilidade usurpar uma competência que não lhe fora outorgada no legislação de regência.

Claudinê Matias Maia, prefeito do município de Guaribas, chegou a ser afastado no final do seu segundo mandato, por suposta ausência de encaminhamento dos balancetes à edilidade, este teve seu retorno determinado pelo juízo de primeiro grau, vez que o seu afastamento não obedeceu a ampla defesa e ao contraditório, a câmara o afastou sem possibilidade de defesa.

No município de São Gonçalo do Gurguéia, os 02 (dois) últimos prefeitos tiveram processos abertos pela câmara, que por violação ao devido processo legal foram encerrados pelo judiciário sem a reabertura de novo processo de impedimento.

A análise verificada no presente trabalho leva a conclusão de que o judiciário piauiense não adentra ao mérito das denúncias, por não ser de sua competência, embora um dos maiores doutrinadores acerca do tema, Tito Costa (2011), ser defensor da subsunção do fato à norma pelo poder judiciário, e o judiciário seguindo entendimento firmado pelo STF se restringe a possível violação das garantias constitucionais.

E assim como visto nos casos envolvendo os Presidentes da República, o julgamento é meramente político, no caso do Piauí, em grande parte dos casos, o processo é lastreado em processos de prestação de contas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, quase sempre em final de mandato, e uma vez tendo decisão favorável do judiciário, não é reaberto novo procedimento.

Apenas para ilustrar o julgamento político, convém mencionar os casos dos município de Bertolinia e de Itaueira, onde os 2 (dois) Prefeitos, Luciano Fonseca e Quirino Avelino, que foram presos durante o exercício do mandato e não tiveram seus mandatos cassados pela edilidade, vez que possuíam grande apoio popular e um massivo apoio dos edis.

¹² VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

Dáí conclui-se que nos casos dos municípios, a soma dos fatores, ausência de apoio popular e falta de coalizão, poderá levar ao afastamento do gestor municipal, mesmo sem que tenha havido a cometimento de um crime de responsabilidade.

Os poucos processos que chegam ao seu fim, que culminaram com o afastamento dos prefeitos, deixam claro que as câmaras municipais do Estado do Piauí não possuem estrutura e não estão preparadas para julgarem os prefeitos municipais, invariavelmente ocorre alguma violação aos preceitos legais e ao tramite processual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto do *impeachment* é parte do sistema democrático e se constitui em um poderoso instrumento de limite das ações do chefe do executivo em todos os âmbitos administrativos da República Federativa do Brasil.

O *impeachment* não deve ser observado singularmente como um mecanismo de punição, mas sobretudo como uma peça relevante do jogo democrático e político na organização da gestão dos entes resguardando a legalidade e os princípios que norteiam o direito administrativo brasileiro e, impedindo, portanto, a prática de abusos.

O processo de impedimento foi concebido para afastar do poder o governante malfeitor, o transgressor das normas, não foi concebido como mero instrumento para extirpar o mandato de quem não teve habilidade política e não soube ter um governo de maioria, o que demonstra que o no Brasil o instituto do *impeachment* é deturpado.

A Lei nº 1.079/1950 e os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Decreto-Lei n.º 201/67, que dispõe sobre o *impeachment* do chefe do executivo federal e municipal respectivamente são utilizados em dois momentos, por exemplo: nos anos de 1992 e 2016 (presidente da república) e no âmbito municipal no contexto do estado do Piauí nos processos de impedimento de 2013 a 2020.

No caso dos impedimentos dos presidentes da república ficou evidenciado a forte instabilidade política alinhadas as fragilidades frente a sociedade brasileira, como a baixa popularidade, como relevantes materiais críticos que compulsaram os protocolos das ações consideradas no âmbito da gestão para justificar a abertura e a culminância retratada pelo impedimento em si de Fernando Collor e Dilma Rousef. Essa conjuntura provocou a saliência do contexto político, portanto, sobre o âmbito legal, principalmente as justificativas apontadas no processo de Dilma Rousef que ressaltou o aspecto político como protagonista de seu impedimento.

Os processos analisados no panorama municipal do estado Piauí sublinham vícios referentes ao cumprimento dos preceitos legais que dispõem a Constituição Federal e o Decreto-Lei n.º 201/67. Essa condição leva a inferir que ocorre um viés político sobrepondo-se ao contexto demarcado pela efetiva análise processual.

Nesse âmbito pode-se sugerir que ocorre similaridade do instituto (Decreto-Lei n.º 201/67) comparando-se com os impedimentos no espaço retrocitado no contexto presidencial. Isso indica que tanto os impedimentos presidenciais como os municipais são caracterizados por julgamentos políticos em detrimento da avaliação jurídica, portanto.

Ao se analisar a tramitação do Processo de *impeachment* e o previsto no Decreto-Lei 201/61, verificou-se de acordo com as decisões apresentadas no decorrer do estudo que o processo de julgamento dos Prefeitos Municipais está mais suscetível a ocorrência de violações e garantias constitucionais, como a do devido processo legal e da ampla defesa, exigindo do poder judiciário uma atuação mais célere e lastreada nas normas aplicadas aos processos de impedimento e nas decisões dos tribunais superiores.

Ora, se temos uma legislação que aponta as regras para a instauração do processo e o respectivo trânsito e esses conteúdos não são respeitados de forma integral, isso significa que ocorrem outras formas de organização das razões impeditivas, que vão além dessa análise material, levando a compreender que esses institutos são utilizados em ambientes políticos instáveis como coadjuvantes, direcionando provavelmente a conspiração política como norteadores das razões do *impeachment*.

Essa inferência pode provocar críticas ao sistema jurídico e político para quem avalia esse contexto, direcionando para um panorama de insegurança jurídica, portanto. Essa reflexão dialoga com uma democracia em processo de fragilização. Os institutos devem ser respeitados de forma plena sob prejuízo do ordenamento jurídico e do estado democrático de direito.

Como visto, há fatores que levam ao afastamento do chefe do executivo, baixa popularidade, crise econômica, perda da articulação junto do legislativo, falta de coalizão, podendo levar ao afastamento de um gestor eleito democraticamente, sem que tenha havido qualquer cometimento de crime de responsabilidade.

O processo de impedimento foi concebido para afastar do poder o governante malfeitor, o transgressor das normas, não foi concebido como mero instrumento para extirpar o mandato de quem não teve habilidade política e não soube ter um governo de maioria, o que demonstra que o no Brasil o instituto do *impeachment* é deturpado.

Embora a estipulação de um prazo para findar o processo de perda do mandato do prefeito, é salutar para que o retorno a normalidade ocorra o mais rápido possível, tal prazo pode fazer com que o exercício do pleno direito de defesa seja violado, com o indeferimento de provas que são essenciais para o deslinde da controvérsia.

Por fim, mesmo continuando no exercício do cargo durante o processo de tramitação e votação do processo de impedimento, pelo fato da Câmara deliberar tanto acerca do recebimento, como do mérito da denúncia, ao chegar nessa última etapa, dificilmente o Prefeito consegue reverter o voto de quem sufragou pelo recebimento da denúncia.

Portanto, as leis que disciplinam o impedimento do Presidente e do Prefeito Municipal, que foram concebidas para debelar graves crises, sejam elas políticas, institucionais, de ordem administrativa ou econômicas, quando usadas de forma irregular, por mero capricho político podem ter efeito inverso e aumentar essa crise com a instabilidade causada por esses processos que tiram a legitimidade do povo, podendo trazer de volta governos de excessão.

O julgamento pode até ser considerado político, só que o respeito ao devido processo legal, ampla defesa e a justa causa para o prosseguimento da denúncia devem ser observados, e a justa causa devidamente fundamentada com a correta subsunção do fato a norma tida como violada, para que tais institutos sejam usados para o seu verdadeiro fim.

As redes de proteção do Estado Democrático de Direito devem prevalecer para que o instituto do impedimento não seja deturpado como ocorre nos dias atuais, o impeachment só deve ser usado quando restar claro que o chefe do executivo cometeu um crime de responsabilidade, e não como um instrumento para “debelar” crises políticas e econômicas.

Esse estudo é uma avaliação inicial para inspirar e excitar a confecção de estudos mais sofisticados e aprofundados em pesquisas posteriores, servindo de material gênese e crítico para a produção de análises mais abrangentes.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia de Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova, n.33, p. 165-183, 1994.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n.24, p. 41- 67, 2005.

AGUIAR, Joaquim Castro. **O servidor municipal**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1970.

ALMEIDA, V. P. de. Ativismo judicial. **Revista Jus**. 2018. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/19512/ativismo-judicial/2>. Acesso em 30 de março de 2020.

ALMEIDA, Rodrigo de. **À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff**. São Paulo: Leya, 2016.

ALVES, José Claudio Souza. Baixada Fluminense: a violência na construção de uma periferia. In: **19º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, 1994.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp/ Editora Sumaré/ Fapesp; Educ, 1997.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Sumaré/Educ, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política**. Justitia, São Paulo, v. 197, p. 325-335, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. Cortes constitucionais. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Fernando Filgueiras, Juarez Guimarães, Heloisa Starling. (Orgs.). **Dimensões políticas da Justiça**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 195-206, 2013.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. n. 80, v. 23, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz-FGV, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BABCOCK GOVE, Philip. WEBSTER'S. **New International Dictionary of the English Language**, 1961.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARROSO, L. R. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo**. As Novas Faces do Ativismo Judicial. Salvador: Juspodivm, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Impeachment Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo*. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 212, p. 174, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>. Acesso em: 13 jan. 2021.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo dilma rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. Econ. Contemp.**, v.7.n.5, p. 1-63, 2017:

BLACK, M. A, Henry Campbell. **Black's Law Dictionary**. 6th ed., St. Paul, West, 1990. Law KF 156 B62 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34^o. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. Acesso em: 20.out.2020.

BULOS, Uadi Lammêngo. **Curso de Direito Constitucional**. 9^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968**. Declara de interesse da segurança nacional, nos termos do art 16, § 1^o, alínea b, da Constituição, os Municípios que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5449-4-junho-1968-359221-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 20.out.2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de Abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 20.out.2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 20.out.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20.out.2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 1983**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>. Acesso em: 20.out.2020.

BRASIL. **ADPF 378 MC/DF**-Distrito Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Relator (a): Min. Edson Fachin. Relator (a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso Julgamento: 17/12/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação. Processo Eletrônico. DJe-043 Divulg 07-03- 2016. Publicado em 08-03-2016.

BRASIL. DANTAS, jugado em 11.06.2020. TJ-PI - **AI 0752305-44.2020.8.18.0000** - Relator: Ricardo Gentil Dantas Eulalio, Data da decisão 11.06.2020 - Decisão Monocrática.

BRASIL. **ADPF 378 MC**, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016

BRASIL. **ADPF 378 MC**, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016.

BRASIL. TJ-PI - Vara única de Itaueira - **MS 0800201-12-2020.8.18.0056** - Juiz: Ronaldo Paiva Nunes Marreiros, Data da decisão 03.06.2020 - Decisão Monocrática.

BRASIL. TJ-RS - AC: 70081805590 RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Data de Julgamento: 31/07/2019, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 08/08/2019

BRASIL. TJ-PI - Vara única de Gilbués - **MS 0800243-10.2019.8.18.0052** - Juiz: Carlos Marcello Sales Campos, Data da decisão 24.05.2019 - Decisão Monocrática.

BRASIL. TJ-PI - AI 0708479-02.2019.8.18.0000 - Des. Francisco Antônio Paes Landim Filho, Data da decisão 28.05.2019 - Decisão Monocrática).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 554-MG**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - Rcl 611-PE, Rel. Min. SYDNEY SANCHES.

BRASIL. **AgRg no REsp 1.301.163-SP**, DJe 14/8/2012, e REsp 743.178-BA, DJ 11/9/2007. RMS 31.707-MT, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 13/11/2012.

BRASIL. **AgRg no REsp 1.301.163-SP**, DJe 14/8/2012, e REsp 743.178-BA, DJ 11/9/2007. RMS 31.707-MT, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 13/11/2012.

CALDEIRA, Violeta Sarti. **Política, direito e representação de interesses coletivos pela via judicial: vinte anos de Ação Civil Pública**. 2008. 124p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/4064>. Acesso em: 10 out. 2020.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 7. ed. rev. atual. – Belo Horizonte; Del Rey, 2010.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CORRÊA FILHO, Rui Barbosa. **Dos crimes contra a administração pública e o Decreto-Lei n. 201/67**. São Paulo: Imprensa, Vellenich, 1974.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

COSTA, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Processo Legislativo completo**. São Paulo: Alumnus, 2017.

DIO, Bruno Gracias. **Presidencialismo de coalizão e corrupção: um estudo sobre a abertura da “CPI do mensalão**. Londrina, 2015. Disponível em: http://www.uel.br/cch/cdph/portal/pages/arquivos/instrumentospesquisa/trabacademicos_digitalizados/ciencias_sociais/presidencialismo%20de%20coalizao%20e%20corrupcao%20um%20estudo%20sobre%20a%20abertura%20da%20cpi%20do%20mensalao.pdf Acesso em: 10.mai.2020.

FAGUNDES, Adriana de Souza; VERBICADO, Loiane Prado. O presidencialismo de coalizão e sua influência na judicialização da política brasileira. In: **Revista Pensamento Jurídico**. São Paulo. Vol. 11. N. 2, jul./dez. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, volume I. São Paulo: Ed. Saraiva, 2000.

GALINDO, Bruno. **Impeachment, à luz do Constitucionalismo Contemporâneo incluindo análises dos Casos Collor e Dilma**. 1ª. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, M. C. **Impeachment: O que é, como se processa e por que se faz**. 1ª.ed.Belo Horizonte: D'Placido, 2016.

GONÇALVES, Marcos. Caridade, abre as asas sobre nós política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia Historia**, Belo Horizonte, vol. 27, nº 45: p.317-336, jan/jun 2011

GÓES, Mauricio Silva de; MEDEIROS, Guilherme Luiz. **O Impeachment. Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**. V.2, n.1 – 2011. Disponível em: http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdfs/mauricio_drt_20111.pdf. Acesso em: 20.out.2020.

KINZO, aria D Alva Gil. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

JUCHEM, Vinícius Viana. **A cobertura jornalística da Revista Veja sobre a crise política de 1992**. Dissertação (mestrado) - Universidade do Vale dos Sinos. Graduação de Pós-Graduação em História, São Leopoldo, RS, 2013. Disponível em:

<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4405/37b.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10.mai.2020.

LESSA, Pedro. **Do poder judiciário**. Brasília: Senado Federal, Ed. fac-similar, 2013.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo, Atlas, 2002.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina jurídica do impeachment presidencial no brasil. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP. v. 14, n. 6, p. 231 – 251, maio/ago. 2016

MEGALI NETO, Almir. **Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/34057/3/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20-%20Almir%20Megali%20Neto%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem integrative literature. **Texto & Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, out/dez, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidades do prefeito. **Revista de Direito Administrativo**. n. 128. Rio de Janeiro, 1977.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2013.

MORRISON, Alan B. **Fundamentals of American law.USA**: Oxford University Press, 2000.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Administração e responsabilidades dos prefeitos e vereadores**. São Paulo: Imprensa: Sugestões Literárias, 1977.

NUNES, Diego; ROBBIO, Murilo Aparecido Carvalho da Costa De. Impeachment: Apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: v. 11, n. 3, p. 406-427.setembro-dezembro, 2019.

OLIVEIRA, Antônio Deusivam de; CARVALHO, Edson de. O presidencialismo de coalizão e sua influência no golpe da presidente Dilma em 2016. **Revista Discente Planície Científica**, Campos dos Goytacazes – RJ v. 1, n. 2, jul./dez. 2019

PAÇO, A. M. **Foro por prerrogativa de função: prefeitos municipais**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 2. ed. São Paulo: Papyrus, 1997.

PEIXINHO, Manoel Messias. **Os fundamentos legais e constitucionais que regulam o processo de *impeachment* do presidente da república do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Gramma, 2018

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. A jurisprudência do STF sobre Impeachment e sua repercussão aos Prefeitos Municipais em uma perspectiva discursiva. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 3, p. 191-214, set./dez. 2016

REGIS, André. **Direitos Humanos, *Impeachment* e outras questões constitucionais**. 1ª.ed. São Paulo: Base, 2004.

REIS, Daniela Muradas. **O princípio da vedação do retrocesso no direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2012.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Tradução de Doutor Rogério Ehrhardt Soares – Coimbra: Livraria Almedina, 1981.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALLUM JÚNIOR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e Casarões. O Impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, 82: 163-200, 2011

SALLUM JÚNIOR, Brasília. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, 82: 163-200, 2011

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Crise política e impeachment. **Novos Estudos**. CEBRAP. v.35.n.02, p.183-203. São Paulo, 2016.

SANTANA, Gilvan Jesus. **Impeachment da presidente Dilma Rousseff : a legitimação do processo pelo dispositivo midiático**. Dissertação (mestrado em Letras) – Universidade Federal de Sergipe, 2017. São Cristóvão, SE, 2017. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/5742/1/GILVAN_SANTANA_JESUS.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 189-213, maio/ago. 2015.

SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP, v. 16, n. 7, p. 57 – 78, Jan./Abr. 2017

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43^a.ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Elisangela Maria Helcias. A estrutura federativa dos Municípios na perspectiva da Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ano 26, n. 6674, 9 out. 2016.. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50844/a-estrutura-federativa-dos-municipios-na-perspectiva-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 10 out. 2020.

SOUSA, Jonatas Marcelino. **Judicialização do Impeachment**: limites ao controle do Supremo Tribunal Federal no processo do Presidente da República. Monografia (Graduação) Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/1805>. Acesso em: 10 out. 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

TAYLOR, Matthew McLeod. e DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 2007.

VALE, Osvaldo Trigueiro do. **O Supremo Tribunal Federal e a instabilidade político-institucional**. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 1975.

VILA, Danilo Valença Hernandes. **Os efeitos do decreto-lei 201/67 sobre o mandato de prefeitos**: de 1968 a 2016. - 2018. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23001/DANILO%20VALEN%C3%87A%20HERNANDES%20VILA%20v2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

WALINE, Marcel. **Traité de Droit Administratif**. 9. ed. Paris: Sirey, 1963.

SILVA, Luis Gustavo Teixeira da; BARON, Letícia. O impeachment nas democracias contemporâneas. **RBCS** v. 35 n. 103, e3510317, 2020.