

## A RESPONSABILIDADE DO PREFEITO DEPOIS DE DEIXAR O CARGO

RAUL ARMANDO MENDES  
Subprocurador da Justiça

**SUMÁRIO:** 1 — Considerações preliminares. 2 — O Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. 3 — Medidas judiciais pertinentes e não mais "impeachment". 4 — As situações dispare dos artigos 1.º e 4.º do citado diploma. 5 — Um equívoco do Supremo Tribunal Federal. 6 — A solução correta.

1. A nova ordem institucional do país, vinda no bojo da Revolução de Março de 1964, alterou profundamente todo ou quase todo o campo jurídico, notadamente as regras de disciplinação. Uma outra Constituição surgiu (1967), a seguir sofrendo profundas alterações (Emenda n. 1, de 1969), antes já a havendo precedido atos institucionais, atos complementares, decretos-leis, decretos-secretos, decretos regulamentares, tudo num esforço para reestruturar a vida política, econômica, financeira, social etc., do Brasil.

Muitos foram os diplomas legais, alguns sem objetividade definida, de difícil aplicação e até mesmo sem importância na ordem das coisas. A par desses, no entanto, inúmeros são os que, em verdade, promoveram verdadeira revolução. Na esfera administrativa ressaltou com imensa importância e de efeitos altamente significativos, o Decreto-lei n. 201, de 1967, complementado pelo Decreto-lei n. 900, de 1969. Ninguém, em sã consciência, poderá negar a eles uma vital influência na mudança das características do **modus operandi** e no **modus faciendi** da administração pública brasileira, inclusive dotando-a de meios eficazes à consecução de sua finalidade maior: promover o bem-estar geral.

Os mais insatisfeitos poderão dizer: muito mais poder-se-ia ter feito. Certo. Porém, é preciso se diga, também, que mesmo assim foi dado um gigantesco passo em relação ao que era e ao que está feito.

Por outro lado, não se pode negar a quase hoje inutilidade do Ato Complementar n. 46, de 1968. Talvez na estreita faixa temporal de sua edição, tenha produzido algum resultado válido. Atualmente, entretanto, ele é perfeitamente dispensável, inclusive porque não **usado**.

2. Na esteira dos bons, dado o grande alcance à preservação do patrimônio público e à moralidade administrativa, com o conseqüente correto exercício dos cargos eletivos no âmbito municipal, está o Decreto-lei n. 201, de 1967, cuja autoria do projeto se deve ao magnífico administrativista Hely Lopes Meirelles (in "Direito Administrativo Brasileiro", pág. 56, rodapé 30, 5.ª ed. 1977, Revista dos Tribunais).

Define ele os crimes de responsabilidade e as infrações político-administrativas dos Prefeitos e Vereadores. Antes era a Lei Federal n.

3.258, de 3 de janeiro de 1959, que elencava apenas os chamados crimes de responsabilidade, mandando aplicar, quanto ao processo, naquilo que coubesse, uma outra Lei Federal, ou seja a 1.079, de 10 de abril de 1950, a qual, por seu turno, define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Governadores e Ministros etc., bem como regula o respectivo processo e julgamento.

Legislação falha, pois além de silenciar quanto aos Vereadores no exercício dos respectivos mandatos eletivos, nada dispunha especificamente acerca das infrações político-administrativas. Ainda mais: criava um sério obstáculo: o processo de responsabilização do Prefeito pelos desmandos cometidos no exercício do cargo, só era possível depois de antecedente autorização legislativa, ou seja da Câmara de Vereadores, pela maioria de seus membros, consoante ficou consubstanciado, inclusive, na superada Súmula 301, do Eg. Supremo Tribunal Federal. Não será exagero afirmar que isso tornava quase impossível levar às barras dos tribunais o detentor de mandato de Prefeito, mesmo por mais grave fosse a conduta ou o deslize praticado.

3. Nessa época, tinha, então, pertinência o uso da expressão “impeachment” (to impeach, acusar, do inglês), consistindo no afastamento do Prefeito para ser processado, afastamento esse decretado pela Câmara de Vereadores.

Hoje, para os crimes de responsabilidade, definidos no artigo 1.º do Decreto-lei n. 201, de 1967, não mais se exige autorização da Edilidade. Basta, tão-somente, a denúncia do Ministério Público, arrimada em inquérito ou qualquer outra peça informativa de valor. É certo que o Prefeito poderá ser afastado do cargo, mas decorrerá de determinação judicial, no curso da instrução criminal, com a decretação de sua prisão preventiva ou do afastamento para melhor êxito da apuração da verdade real. Nunca, porém, dependendo de deliberação do poder legislativo municipal, como dantes. Mesmo em se tratando de infração político-administrativa, do artigo 4.º, do citado diploma, a Câmara não afasta o Prefeito do exercício do cargo para processá-lo. Procede ao julgamento, depois da denúncia escrita, formulada por qualquer cidadão ou Vereador. Findo o processo, provada a conduta, aplica-se-lhe a sanção de perda do mandato eletivo, aliás, única sanção possível para a espécie.

Vê-se, portanto, que as situações são bastante diversas com relação a vetusta legislação.

Uma outra particularidade de mérito, no novo regramento, está em que o Prefeito não só estará em grande parte imune de ser processado por força de vindita, de conluio de adversários políticos, como gozará de um julgamento inaugurado por um desapassionado representante da Justiça Pública e sob a alta imparcialidade de um juiz togado.

4. Uma simples leitura dos artigos 1.º e 4.º, nos mostra serem díspares as condutas ali descritas, bem como as sanções. Enquanto numa a pena principal é a privativa da liberdade, sem prejuízo da perda do mandato e da inabilitação por 5 anos para o exercício do cargo ou função pública, o outro apenas comina a perda do mandato eletivo.

Num há julgamento de ordem funcional, em nome da guarda do erário *lato sensu* e do correto desempenho do cargo; no outro há mais um julgamento político, como indica o *nomem juris* do próprio artigo 4.º: infrações político-administrativas.

Assim, para o primeiro caso, como dito, independe de autorização da Câmara para o processo e julgamento, prosseguindo até mesmo quando o titular deixar o cargo pelo término do mandato ou qualquer outra causa determinante.

5. O Eg. Supremo Tribunal Federal vem decidindo equivocadamente que os “Prefeitos só podem ser processados nos termos do Decreto-lei n. 201, de 1967, enquanto estiverem no exercício do cargo. Se deste afastados, o processo poderá ser intentado pelas normas processuais comuns, caso tenham cometido também crimes previstos no Código Penal (Habeas Corpus n. 5.352 — SP — Rel. Min. Aliomar Baleeiro — 1.ª Turma — Revista Trimestral de Jurisprudência, 68/367 — Precedentes Ap. 212; Rel. 17; Recurso de habeas corpus n. 50.154, 50.442, 50.473, 50.529).”

É evidente não poder prevalecer por muito tempo o entendimento, pois com ele se está dando um verdadeiro “bill of indemnity” ao Prefeito fora do cargo. Isso porque há no citado decreto-lei condutas típicas que não se repetem no Direito Penal comum. Logo, deixando o Prefeito o cargo eletivo, por qualquer causa ou circunstância (término do mandato, renúncia, incidência em incompatibilidade, cassação pela Câmara etc.), está ele livre de responsabilização, pois somente o cargo e o exercício lhe dão a titularidade de sujeito passivo da relação processual.

Nesse sentido é preciso o entendimento do hoje Procurador da Justiça do Distrito Federal, Procurador da República, doutor Hélio Pinheiro da Silva, nestes termos:

“Queremos ainda ressaltar que o Decreto-lei n. 201, nos diferentes itens de seu artigo 1.º prevê como crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, fatos que não encontram correspondentes no Código Penal, de sorte que o afastamento do cargo, pelo término do mandato ou mesmo pela preconcebida renúncia do seu titular, se arvoraria em causa extintiva da punibilidade, indesejável prêmio ao ímprobo administrador (Revista Trimestral de Jurisprudência, 68/369).”

Muito fácil seria ao Prefeito, *exempli gratia*, no apagar das luzes de sua gestão, cometer muitas das infrações do Decreto-lei n. 201, sem correspondência no Código Penal, tudo em benefício próprio ou de terceiros, pois com a orientação que se quer imprimir, no dia seguinte à passagem da curul governamental ao sucessor eleito ou não, gozaria da impunidade, por seu afastamento importar, segundo a jurisprudência do Pretório Excelso, em causa da extinção da punibilidade, embora não contemplada em nenhum dispositivo da legislação brasileira vigente.

José Afonso da Silva, com o brilho doutrinário que lhe é peculiar, assim pontifica:

“Por isso mesmo, *data venia*, é juridicamente insustentável a jurisprudência que se vem firmando nos tribunais do país com base em decisões do Colendo Supremo Tribunal Federal, segundo os quais não tem cabimento

o processo por crime de responsabilidade quando o Prefeito já deixou o cargo, em caráter definitivo, fundamentando-se tal tese na premissa de que, **se ele já não é mais Prefeito, não há como promover-lhe o impedimento para o exercício do mandato**, consoante voto do ilustre relator na ação penal n. 212, de São Paulo, julgada em 17-11-1971, acolhido e seguido por aquele Pretório Excelso e por outros tribunais (in "O Prefeito e o Município", pág. 70. Ed. Fundação "Faria Lima", da Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, em 1977)."

Mesmo curvado ante a sapiência da Suprema Corte, não posso aceitar o entendimento, pois além de constituir causa não legalmente prevista de extinção da punibilidade, como dito, o Pretório se prende à doutrina do "impeachment", superada no nosso Direito Público com o advento do sempre citado Decreto-lei n. 201.

No elenco do artigo 1.º, somente os incisos I, II, III e IV encontram símiles no Direito Penal comum, ou seja nos artigos 313 e 315, do Código Penal, sendo mesmo, algumas vezes, aqueles mais abrangentes ou mais específicos que estes. Os demais incisos, em número de onze, não se amoldam a nenhum tipo dos descritos no Capítulo dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, do Código Penal.

Convém ressaltar que o Prefeito, embora agente político, do gênero de agente público, para os efeitos penais, é funcionário público, na conceituação abrangente do artigo 327, do citado código.

Destarte, mesmo após deixar o cargo, o Prefeito eleito sujeita-se ao processo com fulcro em conduta anunciada no artigo 1.º, do Decreto-lei n. 201, de 1967. Das sanções a lhe serem impostas, obviamente se condenado, só uma não poderá sê-lo, tal seja a perda do mandato eletivo. As demais poderão alcançá-lo, dentre elas a pena restritiva da liberdade, a inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, por 5 anos, ou mesmo o perdimento deles.