

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

**A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE A
RESPONSABILIDADE POLÍTICA DOS PREFEITOS E VEREADORES**
**THE MUNICIPAL COMPETENCE TO LEGISLATE ABOUT POLITICAL
RESPONSABILITY OF MAYORS E COUNCILMEN**

Giovani da Silva Corralo

Resumo

O presente artigo tem por objetivo o estudo da competência municipal para legislar sobre a responsabilidade política de prefeitos e vereadores. Utiliza-se o método dialético na elaboração deste artigo científico. Para este fim, estuda-se a posição ocupada pelos municípios na ordem constitucional brasileira, suas competências e autonomias. Na sequência, perpassa-se a análise do Decreto-Lei 201/67, que disciplina a responsabilidade de prefeitos e vereadores, com a ponderação dos divergentes posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre a matéria. Por fim, foca-se na competência municipal para legislar sobre a responsabilidade política de prefeitos e vereadores, concluindo-se pela autonomia municipal para legislar supletivamente sobre a matéria, com exceção da responsabilidade dos edis, para o qual há o exercício de competência plena.

Palavras-chave: Competência municipal; decreto-lei 201/67; responsabilidade política de prefeitos e vereadores.

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to research the municipal competence about political responsibility of mayors and councilmen. Far from persecute methodological purity, the methodology of this work is dialectical. Therefore, at first, It studies the position of the municipalities in Brazilian federation, your competences and autonomies. In addition, It analyses the Edict-Law 201/67, about responsibility of mayors and councilmen, and the different juridical points of view about It. Finally, It runs through the comprehension of local competence to legislate about political responsibility of mayors and councilmen. The conclusion points out the legislative competence to supply the Edict-Law 201/67, with exception of councilmen responsibility, when there is full competence.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal competence; edict-law 201/67; political responsibility of mayors and councilmen.

1 Considerações Iniciais

As reflexões da competência legislativa das pessoas políticas no Estado brasileiro sobre a responsabilidade política dos agentes políticos municipais detentores de mandato eletivo – prefeitos e vereadores - estão longe de ser um assunto pacificado. Apresenta divergências doutrinárias e jurisprudenciais, sem a predominância teórica ou jurisprudencial de um posicionamento, não obstante os mais de 25 anos da Constituição de 1988 e os quase 50 anos do Decreto-Lei 201/67. Em razão da importância do assunto, uma vez que afeta diretamente as municipalidades e seus respectivos gestores e cidadãos, é que se apresenta a temática desta pesquisa, que busca apresentar uma solução para esta problemática. Longe de perscrutar uma pureza metodológica, este trabalho utilizará o método dialético, mais apropriado às pesquisas deste gênero.

Para a efetivação deste estudo perpassa-se a compreensão da repartição de competências operada pela federação brasileira, o que remete à compreensão da própria autonomia dos entes federados. Na sequência, pontuam-se os posicionamentos teóricos e jurisprudenciais acerca da competência para legislar sobre a responsabilidade dos agentes políticos municipais, sem deixar de ater a importância devida ao Decreto-Lei 201/67. Por fim, apresenta-se, com aportes na hermenêutica constitucional, a melhor alternativa para a resolução da problemática estudada, qual seja, possui o município a competência para legislar sobre a responsabilidade política dos agentes políticos municipais?

O Estado brasileiro elevou os municípios a uma condição *sui generis* no federalismo contemporâneo ao considerá-los integrante do pacto federativo, o que ressalta o importante papel que os entes locais possuem para a efetivação de políticas e, conseqüente, para a concretização dos direitos fundamentais. Este *plus* de responsabilidades, naturalmente, deve estar acompanhado da devida responsabilização e controle, especialmente dos prefeitos e vereadores, o que salienta a importância deste estudo, tanto no aspecto teórico, quanto no aspecto prático-operacional.

2 A repartição de competências na ordem constitucional de 1988: a condição municipal

O Estado brasileiro se constitui, desde o final do séc. XIX, enquanto uma Federação, o que significa afirmar que os princípios e valores que informam o federalismo encontram-se presentes há mais de um século na ordem constitucional brasileira. Como é usual, as federações se desenvolvem consoante as particularidades e singularidades de cada país, já que as diferenças históricas, políticas, econômicas, sociais e geográficas influem diretamente nas conformações de cada Estado. É por isso que inexitem duas federações iguais, por mais que características comuns possam ser encontradas nas federações:

a) proeminência de uma Constituição escrita, que disponha sobre a repartição de competência entre os entes federados, resguarde as suas autonomias, considere-os numa situação de igualdade e discipline as possibilidades de intervenção, resguardando a soberania para a federação; b) pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas, nas três funções estatais, sob a égide da não-centralização ou policentrismo; c) participação dos entes federados na formação da vontade nacional, isto é, na criação e alteração da Constituição e no processo legislativo federal; d) existência de um órgão judicial para o resguardo da Constituição e para dirimir conflitos entre os entes federados; e) proibição de secessão; f) pluralidade de cidadanias.¹

No mesmo sentido, as mudanças nas mais diversas dimensões que interagem e embasam a espacialidade estatal (política, econômica, social, histórica, dentre outras) acarretam alterações na sua organização, o que se depreende nas Constituições que sucederam a de 1891, a primeira a dispor sobre o Estado Federal no Brasil. Notam-se diferenças consideráveis na organização do poder e do próprio Estado nas ordens constitucionais posteriores de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. É possível afirmar que dentre os avanços e retrocessos referentes às liberdades individuais e das pessoas políticas, as Constituições de 1934, 1946 e 1988 foram as que mais avançaram, como se fossem concatenadas historicamente num processo de avanços institucionais.

A Constituição de 1988, por sua vez, é a que mais se encontra assentada na proteção e concretização dos direitos fundamentais, como também é a que mais autonomiza os entes federados, tanto que elevou os municípios à condição de entes federados, algo sem similar no constitucionalismo contemporâneo e amplamente assimilado pela doutrina.² Em consequência, definiu um complexo sistema de repartição

¹ CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2014, p. 150-151.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 47; MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 282; CORRALO, Giovani da Silva. Município:

de competências, elaborado para a efetivação de um federalismo de cooperação. É por esta razão que ao lado das competências expressas da União³ e dos Municípios⁴ e da competência residual dos Estados⁵, existem as competências comuns⁶ e as competências concorrentes⁷, que buscam a associação de mais de um ente político para a sua efetivação.⁸ Por mais que em todo o texto constitucional ocorra a atribuição de competência aos entes federados, é nos art. 21 a 30 da Constituição que repousa a coluna vertebral da lógica operada desta repartição de atribuições.

As questões de repercussão nacional, que requerem uma postura unificada em todo o território brasileiro e do próprio Estado na defesa da sua soberania, são expressamente definidas à União, como é o caso da defesa nacional, da emissão de moeda, dos serviços de amplitude nacional (energia elétrica, radiodifusão sonora e de sons e imagens, navegação aérea e aerospacial, dentre outros), da legislação pertinente ao direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, do trabalho, dentre incontáveis outras questões, taxativamente previstas nos art. 21 e 22 da Constituição. Aos municípios também restam disposições expressas na definição das competências, conforme os art. 29 e 30 da Constituição, alicerçadas na existência do interesse local, que possibilita aos entes locais suplementar a legislação federal estadual.⁹ Aos estados há a competência residual, conforme o art. 25 da Constituição, a concluir que as competências não expressamente definidas a outros entes pertencem aos estados. As competências

autonomia na Federação brasileira, 2006, p.153-15; COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 73; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 194; MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 188; ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999, p. 343; LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 24; MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 85-86; BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo: 1985, p. 40; FERRERI, Janice Helena. *A Federação*. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 15-38, 1995, p. 32; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 18; SANTIN, J. R. *O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal*. Estudos Jurídicos (UNISINOS), v. 40, p. 72-78, 2007, p.56-69.

³ Art. 21 e 22 da Constituição Federal.

⁴ Art. 29 e 30 da Constituição Federal.

⁵ Art. 25 da Constituição Federal.

⁶ Art. 23 da Constituição Federal.

⁷ Art. 24 da Constituição Federal.

⁸ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 310-314.

⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 6, set. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2014.

comuns do art. 23 pertencem a todos os entes, competindo-lhes legislar e atuar administrativamente conforme o âmbito da sua competência e a maior proteção aos direitos fundamentais. Por fim, as competências concorrentes do art. 24 da Constituição pertencem à União e aos Estados, estes para a definição de normas específicas, enquanto que à União compete a disciplina de normas gerais.

Como o foco desta pesquisa é a reflexão acerca da competência municipal para legislar sobre a responsabilidade política dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, maiores reflexões devem ser feitas sobre o poder municipal. A fim de possibilitar uma melhor compreensão deste fenômeno, é possível deduzir da repartição constitucional de competências um plexo de autonomias desfrutadas pelos entes locais: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. A autonomia política consiste na eleição, pelos cidadãos do município, dos seus governantes, ou seja, a escolha em sufrágio universal, secreto e periódico do prefeito, vice-prefeito e vereadores. Mais do que isso, significa o empoderamento para a própria cassação dos seus mandatos pela Câmara Municipal de Vereadores. A autonomia auto-organizatória traduz a competência para que cada município elabore a sua Lei Orgânica Municipal, que também pode ser chamada de “Constituição Municipal”, uma vez que se trata do instrumento jurídico de maior importância na ordem jurídica local, hierarquicamente superior às demais disposições legislativas. A autonomia legislativa, em consequência, denota a atribuição para a constituição de um verdadeiro sistema normativo local, formado por leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos, resoluções e demais espécies legislativas previstas no art. 59 do texto constitucional. A autonomia administrativa significa a instituição e execução das atividades administrativas que justificam a própria existência da administração pública, forjada pelos serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta e indireta na atividade econômica. Por fim, há a autonomia financeira, que além de amparar a instituição dos tributos da competência local (impostos, taxas e contribuições), autonomiza os municípios a aplicarem, com base na sua legislação orçamentária (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), as transferências oriundas da União e dos Estados.¹⁰

Salienta-se que as autonomias gozadas pelas municipalidades prescindem de qualquer tutela por parte da União ou do respectivo Estado. Trata-se de poderes

¹⁰ CORRALO, Giovanni da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54-55.

conformados pela ordem constitucional, a serem exercidos pelos entes locais sem quaisquer instâncias controladoras do mérito subjacente. Por óbvio, como ocorrem em todas as federações, há a previsão da possibilidade de intervenção da União nos Estados e dos Estados nos Municípios¹¹, única e exclusivamente nas situações previstas na Constituição. Tais possibilidades constituem-se em exceções que somente na excepcionalidade da sua existência fática possibilitará a intervenção temporária devida. De qualquer forma, frisa-se que as situações ensejadoras de intervenção estão calcadas em situações objetivas e formais,¹² sem qualquer abrangência a algum controle do mérito de políticas públicas.

É com fulcro na repartição de competências constante na Constituição e no conseqüente plexo de autonomias que é possível delinear a amplitude do poder municipal, norteador da atuação legislativa e administrativa municipal. Aliás, se uma análise crítica pode ser feita para abarcar o maior gargalo da autonomia municipal, esta deve ser focada nos poucos recursos financeiros às municipalidades, uma vez que somente 18% da receita pública nacional ficam nos municípios.¹³ Entretanto, tais reflexões não são nucleares para o deslinde da problemática posta neste trabalho científico. À frente, pois.

3 O Decreto-Lei 201 de 1967 e os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre a competência para legislar sobre a responsabilidade política dos prefeitos e vereadores

Discorrer sobre a responsabilidade política dos agentes políticos municipais, também chamada de responsabilidade político-administrativa, significa refletir sobre as situações e respectivos procedimentos ensejadores da cassação dos respectivos mandatos eletivos. Denota, materialmente, excluir as reflexões acerca da responsabilidade penal, civil e administrativa dos prefeitos e vereadores, uma vez que o resultado destas responsabilidades não conduzem, necessariamente, à cassação do

¹¹ Art. 34 a 36 da Constituição Federal.

¹² É o caso da não prestação de contas e da não aplicação dos percentuais mínimos em educação e saúde, a título exemplificativo, que podem levar à intervenção do Estado nos municípios.

¹³ BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2011, 2012*. Disponível em: <http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014; BREMAEKER, François E. J. de. *Os Municípios Brasileiros*, 2013. Disponível em: <http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014.

mandato. Mais do que isto, tais considerações teóricas requerem dois campos distintos de reflexões, um deles focado na responsabilidade dos prefeitos e outro na responsabilidade dos vereadores. Por partes.

Pensar a responsabilidade política do prefeito que possa acarretar a cassação do mandato pela Câmara de Vereadores requer uma análise inicial do Decreto-Lei 201/67, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade e sobre as infrações político-administrativas dos prefeitos. Como os crimes de responsabilidade adentram na espacialidade criminal, fora se encontram das análises em alvo. Desde logo ressalva-se que as infrações político-administrativas correspondem à responsabilidade política do Chefe do Executivo local.

Neste sentido, não há como não partir das considerações sistêmicas de Altamiro de Araújo Lima Filho¹⁴, para quem há seis posicionamentos distintos no direito pátrio acerca do Decreto Lei 201/67, agrupados, para fins desta pesquisa, em cinco grupos:

(a) inconstitucionalidade do Decreto-lei 201/67, pois não se encontrava dentro do campo das matérias passíveis de edição de decretos-lei, conforme o Ato Institucional 4, que somente previa tal situação em matérias de segurança nacional, administrativa e financeira. Os maiores expoentes dessa concepção são os ministros Marco Aurélio, Celso Mello e Carlos Galves, não obstante este último tenha se manifestado pela constitucionalidade do referido diploma. O jurista Carlos Galves assim se manifestou: “O Decreto-Lei 201/67 não é sofre matéria financeira e administrativa. (...) Mesmo quando o Poder Executivo revolucionário houvesse invocado, não o par. 2º, mas o *caput* do art. 9º, ou seja, ‘matéria de segurança nacional’, nem assim estaria autorizado o Decreto-Lei 201, por isso, que os delitos de responsabilidade, tais como vêm definidos neste diploma, não configuram nenhuma situação ou ato atentatório à segurança do país. Não há autor, não há lei, não há julgado que dia o contrário”.¹⁵

(b) derrogação dos arts. 4º e 5º do Decreto-lei 201/67 pela Emenda Constitucional 11 de 1978, anterior à Constituição de 1988, que teria revogado os atos institucionais anteriores, entre eles o de nº 4, que amparou a edição do Decreto-Lei 201/67. Neste mesmo posicionamento podem-se incluir aqueles que defendem a não recepção, pela

¹⁴LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. *Prefeitos e vereadores: crimes e infrações de responsabilidade*. Leme: Editora de Direito, 2000, p. 459-480.

¹⁵GALVES, Carlos. *Os Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*. Prefeitura de Passo Fundo, 1967, p. 23.

Constituição de 1988, das normas do Decreto-Lei 201/67 referente às infrações político-administrativas e respectivo processo de cassação, que devem ser definidas pelos municípios na Lei Orgânica ou em legislação específica. Neste campo encontram-se José Afonso da Silva, Tito Costa,¹⁶ Diógenes Gasparini, Wolgran Junqueira Ferreira e Hely Lopes Meirelles.¹⁷ Aliás, para José Afonso da Silva “se infere que a capacidade de auto-organização dos Municípios, decorrente do art. 29 da CF, inclui a competência para definir as infrações político-administrativas de seus agentes políticos e o respectivo processo perante a Câmara Municipal.”¹⁸ No mesmo sentido Tito Costa quanto ao dever dos municípios legislarem sobre as infrações político-administrativas e respectivos processos de cassação, sob pena da sua inviabilidade jurídica.¹⁹ Ademais, para Wolgran Junqueira Ferreira o Decreto-Lei 201/67 “a partir do art. 4º, seus incisos e os artigos subsequentes, são apenas e tão somente exemplificativos. Servem unicamente e somente como exemplos a serem seguidos pelas Câmaras Municipais.”²⁰ Por fim, não seria possível deixar de consignar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, ao enfatizar que “as infrações político-administrativas do Prefeito são as definidas na Lei Orgânica local ou em lei especial do Município. Daí porque o prefeito eleito se sujeita ao controle administrativo e político da Câmara em toda a sua plenitude.”²¹

(c) os arts. 4º a 8º são válidos relativamente, ou seja, até a construção das Leis Orgânicas Municipais, a fim de evitar um “vácuo” na legislação, posição esta defendida pelo desembargador Freitas Camargo, o que também já foi alvo de reflexões por Tito Costa;

(d) inaplicabilidade dos art. 4º a 8º, pois somente ao Judiciário é cabível o julgamento dos Prefeitos, em quaisquer situações, a incluir as dimensões penais e políticas (infração político-administrativa) conforme posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Cretella Júnior e Mayr Godoy; e

(e) recepção total do Decreto-lei 201/67 na sua quase totalidade pela Constituição de 1988, tese esta capitaneada por José Nilo de Castro e Wado Fazzio Júnior. Este último

¹⁶Tito Costa, *Responsabilidade de prefeito e vereadores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 166-168.

¹⁷Wolgran Junqueira Ferreira. *Responsabilidade dos prefeitos e vereadores*. Bauru: Edipro, 1994, p. 148.

¹⁸SILVA, José Afonso da, *Inovações Municipais na Constituição de 1988*, TR 669/10-18, apud Altamiro de Araújo Lima Filho, *Prefeitos e vereadores: crimes e infrações de responsabilidade*, 2000, p. 466.

¹⁹Tito Costa, *Responsabilidade de prefeito e vereadores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 29-33 e 166-168.

²⁰Wolgran Junqueira Ferreira. *Responsabilidade dos prefeitos e vereadores*. Bauru: Edipro, 1994, p. 129.

²¹MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 790.

compreende “o caráter sancionatório dos incisos alocados no art. 4º, crimes de responsabilidade, desde logo evidencia a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.”²² Porém, há muito mais tempo e com um posicionamento doutrinário contundentemente, José Nilo de Castro defende a competência da União para legislar sobre o assunto, uma vez que a característica de instituto político do *impeachment* não permite:

ser regulável por lei local, como fizeram muitas Leis Orgânicas Municipais, a despeito de terem até revogado o Decreto-Lei 201/67, no que concerte à cassação e extinção de mandatos de Prefeitos e Vereadores, regulando-lhes o processo e definindo as infrações político-administrativas, o que é inadmissível e incontestável.²³

De início, importa registrar que as reflexões do primeiro grupo – alínea “a” – representam interesse mais de cunho histórico e doutrinário, uma vez que desde o advento da súmula 496/69 o Supremo Tribunal Federal tem defendido a constitucionalidade do Decreto-Lei 201/67, com repercussão nos seus julgados.²⁴ Não há mais espaços para a defesa da não recepção na totalidade do Decreto-Lei 201/67 pela Constituição de 1988. No mesmo sentido o posicionamento da alínea “d”, já que inexistem reflexões doutrinárias atuais a trabalhar a questão, nem acórdãos que deem relevo ao debate. A possibilidade da cassação de mandato dos agentes políticos é decorrente do princípio republicano, a fundamentar o próprio Estado Democrático de Direito quanto ao controle dos agentes políticos.

Restam, desta forma, divergências atuais doutrinárias e jurisprudenciais de relevo acerca dos posicionamentos externados nas alíneas “b” e “e”, naturalmente contraditórios entre si. Em outras palavras, os que defendem a autonomia municipal para disciplinar as infrações político-administrativas e os que se manifestam contrariamente, por ser da competência da União, assim, a valer do Decreto-Lei 201/67.

²² FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Responsabilidade Penal e Político-Administrativa de Prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 224.

²³ CATRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 487.

²⁴ RHC 107675/ DF – Distrito Federal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Relator: MIn. Luiz Fux. Julgamento em 27/09/2011. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: 11/11/2011. Eis importante parte da ementa deste julgado “(...)ALEGADA NÃO RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI 201/67 PELA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 1988. MATÉRIA SUMULADA NO STF - SÚM. 496: “SÃO VÁLIDOS, PORQUE SALVAGUARDADOS PELAS 'DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS' DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967, OS DECRETOS LEIS EXPEDIDOS ENTRE 24 DE JANEIRO E 15 DE MARÇO DE 1967.”

Os julgados dos tribunais são discordantes, com decisões na defesa da autonomia municipal para legislar sobre infrações político-administrativas respectivos procedimentos, de forma plena ou de forma suplementar²⁵; a aceitar a remissão à legislação federal, logo, com a validade do Decreto-Lei 201/67, a ocorrer o mesmo no caso de silêncio da legislação local²⁶; a vedar a possibilidade de legislação local desta matéria²⁷.

Observa-se quão destoante são os posicionamentos acerca destas questões, tanto que, em obra recente acerca da responsabilidade de prefeitos e vereadores defendeu-ser a autonomia municipal para legislar sobre o assunto, porém, sem deixar de fazer a observação que “é inegável, ao se analisar a jurisprudência, que maior segurança jurídica estarão nos dois últimos caminhos apontados, que remetem ao Decreto-Lei 201/67.”²⁸ É diante deste quadro contraditório que buscam-se alternativas hermenêuticas para deslindar as problemáticas exsurgentes.

4 Possuem os municípios competências para legislar sobre a responsabilidade política dos prefeitos e vereadores?

Não há dúvidas quanto aos problemas enfrentados pelo Decreto-Lei 201/67 em razão do próprio tempo decorrido. São quase 50 anos de vigência de um diploma legal que exsurge sob uma ordem constitucional bastante diversa daquela posta pela Constituição de 1988. A sua hermenêutica, seja das disposições penais e processuais penais, seja das infrações político-administrativas e respectivos procedimentos para a

²⁵ TJRS, Apelação Cível 70016686040, Rel. Des. Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 04.10.2006.

²⁶ TJRS, Apelação Cível 70008706566, Rel. Des. João Armando Bezerra Campos, Julgado em 07.12.2005. STJ, ROMS 12237/AM, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, julgado em 07.10.2001; STJ, ROMS 10222/AM, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Julgado em 29.02.1999. TJPR, Acórdão 175061-6, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação 25.11.2005. O TJPR usou esta mesma lógica no Acórdão 796.152789-1, Rel. Abraham Lincoln Calixto, 3ª Câmara Cível, Data da Publicação 14.02.2005, ao utilizar o Decreto-lei 201/67 complementarmente às disposições da Lei Orgânica, no caso, a possibilitar a denúncia de qualquer cidadão por falta de decoro e não somente de partidos políticos ou da mesa diretora. Também o STJ, RESP 70404 / PR, julgado em 26.10.1998.

²⁷ TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade 70013199609, Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso, julgado em 23.01.2006. O TJMG possui posicionamento majoritário em contestar a autonomia municipal para legislar sobre o assunto: TJGM, Processo 1.0000.09.50846, Rel. Des. Geraldo Augusto, data da Publicação 29.04.2011: “ADIN. Lei Orgânica do Município de São do Abade. Art. 84. Hipóteses de infrações político-administrativas. Competência da União. Invasão caracterizada. Pretensão acolhida. 1. Competência para definir as hipóteses de infrações político-administrativas é da União, nos termos dos art. 15, V e 22, I da Constituição da República(…)”

²⁸ CORRALO, Giovani da Silva. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores: comentários ao Decreto-Lei 201/67. São Paulo: Atlas, 2014, p. 75.

cassação de mandatos, não podem prescindir de uma leitura conforme à Constituição, o que remete, em muitas ocasiões, à derrogações do próprio texto do Decreto em comento.

De qualquer forma, este trabalho não pode fugir ao foco pretendido, qual seja, responder à problemática acerca da possibilidade dos municípios legislarem sobre a responsabilidade política dos prefeitos e vereadores.

De início, importa salientar que o controle dos mandatos eletivos, em outras palavras, a possibilidade da cassação de mandatos diante de infrações cometidas é um recurso existentes nos regimes democráticos. Pode ser visto como um corolário do próprio regime republicano, a repousar no poder legislativo, uma vez que é aquele que mais legitimamente representa a sociedade. É por isso que existem disposições similares a dispor sobre a cassação de mandato dos seus detentores em nível federal e em nível estadual na ordem jurídica brasileiro.²⁹ A república requer a possibilidade da cassação dos mandatos eletivos pelo parlamento. Não é sem razão que James Madison, no texto nº 39 das consagradas reflexões denominadas O Federalista, do final do séc. XVIII, que embasaram as discussões sobre a federação norte-americana, assim conceituou a república: “governo que deriva todos os seus poderes, direta e indiretamente, da grande massa do povo, sendo administrado por pessoas que exercem suas funções voluntariamente, durante um período limitado de tempo ou enquanto agirem bem.”³⁰

Ademais, deve-se refletir sobre a cassação dos mandatos dos prefeitos e dos vereadores de forma distinta. Isso porque inexistem maiores polêmicas quanto à possibilidade das Câmaras Municipais de Vereadores legislarem sobre os comportamentos dos edis que podem ensejar a cassação dos respectivos mandatos, como também sobre os procedimentos de cassação. O §1º do art. 7º do Decreto-Lei 201/67 prevê a utilização, “no que couber”, do processo de cassação previsto no referido Decreto, ou seja, quando for possível, a possibilitar a legislação local sobre o assunto. Isso porque se compreende juridicamente possível as casas legislativas legislarem sobre estas matérias, incidentes sobre os seus parlamentares.³¹ Nada impede, porém, que a

²⁹ Pode-se exemplificar com a Lei 1079/50, que define os crimes de responsabilidade e o processo de julgamento.

³⁰ Texto nº 39, de James Madison. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

³¹ APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR. INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. NULIDADE DO JULGAMENTO. O processo e o julgamento das infrações político-administrativas competem exclusivamente à Câmara de Vereadores, na forma prevista na lei municipal pertinente, e os trâmites processuais devem atender às normas regimentais da corporação,

legislação local – Lei Orgânica, lei específica ou regimento interno – faça a remissão expressa ao Decreto-Lei 201/67, de forma a utilizar as disposições deste diploma legal.

Em qualquer circunstância, diante do silêncio da legislação municipal acerca da responsabilidade política do prefeito e vereadores, inequivocadamente deve-se utilizar o Decreto-Lei 201/67. Isso porque não é possível tal lacuna, sem que exista a possibilidade da responsabilização dos detentores de mandato eletivo local, o que já possui anteparo jurisprudencial.³² No mesmo sentido, nada obsta que seja feita a remissão expressa ao Decreto-Lei 201/67, de forma a utilizá-lo plenamente em nível local.

O questionamento nodal é sobre a possibilidade de o município dispor diferentemente do Decreto-Lei 201/67 sobre as infrações político-administrativas e consequente processo de cassação.

Para resolver esta problemática importa analisar a natureza do Decreto-Lei 201/67. Trata-se de uma lei que dispõe, no que tange à responsabilidade política dos agentes locais, sobre “direito relativo à cidadania”,³³ logo, pode-se cogitar da competência da União, o que se depreende do Art. 22, XIII³⁴ da Constituição Federal, já que a cidadania se refere também à titularização de direitos políticos – mandatos eletivos - e sua cassação. Além disso, a inexistência de uma disposição legal uniforme para todo o território nacional poderia conduzir à existência de discrepantes disposições sobre a matéria, a ferir a própria necessidade mínima de coerência e unidade da ordem jurídica posta.

para validade da deliberação do plenário. No caso, não se flagra qualquer nulidade no procedimento, porque as testemunhas não inquiridas exercem a função de Deputados Federais, devendo ser ouvidas em sua residência ou onde exercem a sua função (art. 411 do CPC). As demais, não se interessaram em prestar depoimento, visto residirem fora do local onde se processava o julgamento. Por fim, a defesa não esclarece quais os fatos eram do conhecimento das testemunhas, não ouvidas, que seriam capazes de elidir a falta funcional que deu ensejo à cassação do mandato. Registre-se que a infração político-administrativa imputada ao impetrante é a condenação em ação de improbidade. Inexistência de nulidade no julgamento. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70054002621, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 11/09/2013). APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE VEREADOR. PROCEDIMENTO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEGALIDADE. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO DECRETO N.º 201/67. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70043256569, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 19/10/2011).

³² “Mantidos os dispositivos do Decreto-lei 201/67, que regulam o processo e o julgamento dos Prefeitos Municipais quanto às infrações político-administrativas a eles atribuídas. Silente a Lei Orgânica, nada obsta a aplicação do referido Decreto-Lei.” STJ, REsp 70404/PR, Rel. Min. Edson Vidigal, 5 T., DJ 26.10.1998.

³³ CATRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 489.

³⁴ Constituição Federal: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I... (...)XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;”

Assim, partindo-se do pressuposto dado, não é possível admitir qualquer competência legislativa municipal sobre o assunto? A resposta deve ter como ponto de partida o art. 30, II da Constituição Federal. Este dispositivo permite ao município suplementar a legislação local, sempre que existente o interesse local, independentemente da matéria, *prima facie*, estar constante enquanto competência concorrente ou pertencer à União ou ao Estado.³⁵

Desta forma é possível que o município suplemente a legislação federal, seja para acrescentar novas infrações político-administrativas que denotem efetivamente um interesse local, seja para estabelecer procedimentos para a cassação de mandatos por infração político-administrativa, desde que consoante ao regime jurídico de direito administrativo. Quanto aos procedimentos de cassação, importa trazer à lume o disposto no *caput* do art. 5º do Decreto-Lei 200/67, que possibilitava aos Estados disciplinarem procedimentos outros de cassação. Trata-se de uma incontestada delegação de poderes legislativos aos Estados. Porém, trata-se de um Decreto-Lei do ano de 1967, quando os municípios ainda tinham as suas leis orgânicas instituídas pelos Estados – pelo menos em grande parte dos Estados. A partir da ordem constitucional de 1988 o município passou a ter um outro *status*, decorrente da sua nova condição de ente integrante do pacto federativo. A delegação legislativa de 1967 aos Estados somente se compatibiliza hermeneuticamente com a atual ordem constitucional se pensada em termos municipais, logo, com a possibilidade dos municípios disporem a respeito.

É com bases nestas considerações que é possível deslindar a problemática trazida sobre a competência municipal para legislar sobre a responsabilidade política dos prefeitos e vereadores.

5 Considerações finais

Com base nas reflexões feitas nos capítulos deste artigo é possível chegar às seguintes conclusões:

I – Perscrutar os fenômenos jurídicos, por mais focado e embasado que seja, conduz a mudanças de posicionamentos. A reflexão sobre a competência dos municípios para legislar sobre a responsabilidade política dos detentores de mandato eletivo – prefeitos e

³⁵ CORRALO, Giovanni da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 54; ALMEIDA, Fernanda Dias de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 157.

vereadores –, alvo das reflexões deste trabalho científico, possui esta característica: (re)pensar questões há muito sopesadas.

II – Para tanto, é preciso compreender a organização do Estado brasileiro, um Estado Federal. Desde a primeira Constituição republicana de 1891 que a federação pátria vem a adequar-se às particularidades e singularidades nacionais, o que remeteu às alterações observadas nas ordens constitucionais da *terrae brasilis* no decorrer de todo o século XX. Esta mutação alcança a sua última forma com a Constituição de 1988, forjada na concretização de um federalismo de cooperação. Mais do que isto, firma-se uma federação formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os entes municipais são alçados à condição de partícipes do pacto federativo, condição não encontrada nas demais constituições de estados federais na atualidade.

III – Erigir os municípios à condição de entes federados significa aumentar a complexidade do próprio pacto federativo. Para dar conta disto é preciso criar uma lógica plausível na repartição de competências, o que foi operado entre os art. 21 e 30 da Constituição, verdadeira coluna vertebral da federação pátria - por óbvio, há a definição de competências em todo o texto constitucional. À União (art. 21 e 22) e aos municípios (art. 29 e 30) foram definidas competências expressas; aos Estados a competência residual (art. 25); para todos os entes as competências comuns (art. 23); e para a União, Distrito Federal e Estados as competências concorrentes (art. 24).

IV – Como o foco destas considerações acadêmicas é a competência municipal, importa salientar que esta se encontra assentada no interesse local. A existir o interesse local há a competência legislativa e administrativa dos municípios. Através do interesse local que as competências municipais devem ser compreendidas. Entretanto, é possível sintetizar todas as competências locais se estas forem sistematizadas em termos de autonomia. Assim, com base nas competências municípios é possível delinear um plexo de autonomies: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. A autonomia auto-organizatória traduz a capacidade e o dever de cada ente local elaborar a sua Lei Orgânica Municipal, que deve dispor sobre a organização e funcionalidade do próprio município. A autonomia política se alicerça na eletividade dos governantes locais pelos respectivos cidadãos, como também na possibilidade de cassação dos seus mandatos. A autonomia administrativa denota as atividades administrativas – serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e intervenção indireta na

atividade econômica – desenvolvidas pelos municípios. A autonomia legislativa centra-se na elaboração de todo o sistema normativo local, usualmente calcada nas leis complementares e leis ordinárias, não obstante outras espécies legislativas sejam factíveis. Por fim, a autonomia financeira diz respeito à instituição e arrecadação dos tributos próprios e à aplicação autônoma das transferências constitucionais da União e dos Estados. A compreensão das competências e da respectiva autonomia municipal permite compreender a dimensão do poder municipal na Constituição de 1988.

V – Em sequência, perpassam-se as considerações teóricas e jurisprudenciais sobre a competência para legislar sobre a responsabilidade política dos agentes políticos locais – prefeitos e vereadores. Não há como fugir da análise do Decreto-Lei 201/67, que disciplina a questão. Observam-se, principalmente após a Constituição de 1988, inúmeros posicionamentos conflitantes sobre o assunto. Há os que defenderam a total incompatibilidade do Decreto-Lei 201/67 com a ordem constitucional vigente na época. Há os que defendem a não recepção dos artigos referentes à responsabilidade política dos prefeitos e vereadores pela Constituição de 1988 e que defendem a autonomia municipal para disciplinar o assunto. No mesmo sentido há os que defenderam a validade do Decreto-Lei 201/67 até o advento da legislação de cada município. Também houve que defendesse a impossibilidade da própria cassação de mandato, já que somente o Tribunal de Justiça pode julgar o Prefeito. Por fim, há os que defendem enfaticamente a validade e vigência plena do Decreto-Lei 201/67, a não permitir que os municípios legislem sobre a responsabilidade política dos agentes locais.

VI – Atualmente encontra relevo doutrinário e jurisprudencial as considerações antagônicas, sejam os que defendem a autonomia municipal para legislar sobre a responsabilidade política de prefeitos e vereadores, sejam os que consideram esta matéria privativa da União, logo, fora da alçada local. Os tribunais apresentam decisões para ambos os posicionamentos. Eis o imbróglio a ser refletido e solucionado.

VII – De início, importa salientar que o princípio republicano requer a existência de mecanismos capazes de controlar o mandato eletivo dos agentes políticos, o que significa a possibilidade da sua cassação pelo parlamento. Também se deve distinguir a responsabilidade do Prefeito da responsabilidade dos vereadores. Isso porque encontra-se pacificada a possibilidade das Câmaras Municipais disciplinarem as infrações e respectivo processo de cassação de mandato dos seus edis.

VIII – Em qualquer circunstância, seja quanto ao Prefeito, seja quanto aos vereadores, o silêncio da legislação local remete, necessariamente, ao Decreto-Lei 201/67. No mesmo sentido, inexistem óbices à remissão expressa aos dispositivos deste Decreto-Lei. O questionamento que exsurge é sobre a possibilidade de alteração das infrações político-administrativas e consequente processo de cassação pelas Câmaras Municipais.

IX – (Re)pensa-se o que já foi escrito para considerar esta matéria privativa da União, por se tratar de assunto pertinente à cidadania. Entretanto, deve-se considerar a competência suplementar dos municípios, a permitir a definição de novas infrações, desde que presente o interesse local. No mesmo sentido a possibilidade de definição de procedimentos para a cassação do mandato do Chefe do Executivo, até mesmo porque a delegação legislativa que o Decreto-Lei 201/67 faz aos Estados deve ser compreendida, hermeneuticamente, como aos municípios, à luz da Constituição de 1988.

X – Estas são as conclusões que se apresenta para a resolução do problema posto, a aceitar a competência suplementar dos municípios para legislar sobre a responsabilidade política do prefeito (materialmente e processualmente), sem óbices para que assim procedam as Câmaras Municipais acerca dos seus vereadores.

Referências

BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo: 1985.

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2011, 2012*. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. *Os Municípios Brasileiros, 2013*. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014.

CATRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação brasileira, 2006*.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2ª Ed. 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores: comentários ao Decreto-Lei 201/67*. São Paulo: Atlas, 2014.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTA, Tito. *Responsabilidade de prefeito e vereadores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Responsabilidade Penal e Político-Administrativa de Prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 6, set. 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2014.

FERRERI, Janice Helena. A Federação. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 15-38, 1995.

GALVES, Carlos. *Os Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*. Prefeitura de Passo Fundo, obra não indexada, 1967.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARIOTTI, Alexandre. *Teoria do Estado*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SANTIN, J. R. *O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal*. Estudos Jurídicos (UNISINOS), v. 40, p. 72-78, 2007, p.56-69.

Wolgran Junqueira Ferreira. *Responsabilidade dos prefeitos e vereadores*. Bauru: Edipro, 1994.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.