

ISSN 1982 - 2855

# Revista Eleitoral

Tribunal Regional Eleitoral  
Rio Grande no Norte

Volume 33  
Ano 2019



# INABILITAÇÃO DE PREFEITOS PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA: NATUREZA DA PENA E PRAZO PRESCRICIONAL

Síldilon Maia Thomaz do Nascimento<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho versa sobre a natureza jurídica e o prazo prescricional da pena de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública aplicável aos prefeitos por força do art. 1º, § 2º, do Decreto-Lei nº 201/67. Discute a sua relação com a pena de inabilitação aplicável ao presidente da República nos processos de *impeachment*. Aborda a classificação dos crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas em contraposição aos crimes comuns. Expõe as diversas interpretações dadas ao instituto pelos tribunais brasileiros a partir de ampla pesquisa documental. Defende a natureza da inabilitação aplicável aos prefeitos enquanto consequência da condenação definitiva e não como pena autônoma, bem como a vinculação do seu prazo prescricional ao prazo aplicável à pena restritiva de liberdade cominada para o mesmo fato típico.

**PALAVRAS CHAVE:** Crimes praticados por prefeitos; pena de inabilitação; prescrição.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve início a partir da interpretação que os tribunais brasileiros deram à pena de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública prevista no § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 após o trâmite do primeiro processo de *impeachment* com julgamento concluído na vigência da Constituição Federal de 1988.

O referido diploma legal trata dos “crimes de responsabilidade” dos prefeitos, tipificando-os em vinte e três condutas distintas descritas nos incisos do *caput*, as quais são punidas de acordo com o disposto nos seus §§ 1º e 2º. As penas cominadas são de duas espécies: 1ª) privativa de liberdade, prevista no § 1º, que pode variar de dois a doze anos de reclusão para as duas primeiras condutas tipificadas, e de três meses a três anos de detenção para as demais condutas; e 2ª) restritiva de direitos, consistente na perda do cargo e na inabilitação para o exercício de cargo ou função pública no prazo fixo de cinco anos (§ 2º).

O questionamento levantado diz respeito à interpretação conjunta dada aos dois parágrafos que tratam das penas. A pena restritiva de direitos é autônoma ou acessória em relação à pena privativa de liberdade? Extinta a pena privativa de liberdade, poderá o processo penal prosseguir apenas para a aplicação da pena restritiva de direitos? O prazo prescricional aplicável à pena restritiva de direitos é o mesmo aplicado à pena privativa de liberdade ou tal pena prescreve de acordo com prazo próprio?

---

1. Advogado. Membro da Comissão Especial de Advocacia Municipalista da OAB Nacional. Conselheiro Estadual da OAB/RN. Especialista em Direito e Processo Eleitoral e em Direito Processual Civil. sildilon\_maia@msn.com

\* Artigo científico apresentado originalmente no ano de 2014 à Universidade Potiguar (UnP), como requisito para obtenção do título de especialista em Direito e Processo Eleitoral.

A partir da análise de julgados de tribunais de 2º e 3º graus de jurisdição constatou-se que duas respostas eram possíveis para cada uma das perguntas formuladas. Tal pena restritiva de direitos tanto já foi considerada autônoma como acessória da pena privativa de liberdade. Extinta a pena privativa de liberdade, tanto já se admitiu a extinção feita de forma vinculada da pena restritiva de direitos quanto o seguimento do processo para a aplicação exclusiva desta pena. E, finalmente, o prazo prescricional considerado para a pena restritiva de direitos tanto já foi calculado de forma autônoma como de forma vinculada à pena privativa de liberdade.

Visando sanar o conflito, desenvolveu-se uma pesquisa documental em torno da origem de tais interpretações divergentes, tendo sido identificados dois julgados do Supremo Tribunal Federal possivelmente geradores da controvérsia: 1º) o acórdão proferido em 25 de junho de 2002, pela 1ª Turma, relatado pelo ministro Ilmar Galvão, no agravo de instrumento nº 379.392-2, cujo processo ainda se encontra em trâmite até os dias atuais; e 2º) o acórdão proferido pelo Plenário no mandado de segurança nº 21.689-1, que teve como objeto a pena de inabilitação aplicada ao ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello em decorrência do seu processo de *impeachment*.

A partir de tais julgados, passou-se a considerar as semelhanças e diferenças entre a pena de inabilitação aplicável ao presidente da República e a pena de inabilitação aplicável aos prefeitos, assim como a forma que o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte trataram da matéria para ao final buscar-se a correta definição jurídica do instituto e do seu prazo prescricional.

## 2 A INABILITAÇÃO ENQUANTO PENA AUTÔNOMA

Em julgamento realizado em questão de ordem suscitada no agravo de instrumento nº 379.392-2, em 25 de junho de 2002, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em acórdão unânime relatado pelo ministro Ilmar Galvão, firmou o entendimento de que a pena de inabilitação prevista no § 2º do Decreto-Lei nº 201/67 seria independente e autônoma em relação à pena privativa de liberdade prevista no § 1º do mesmo dispositivo legal (STF, 2002, p. 363).

O fundamento apresentado para tal interpretação da norma foi de que no mandado de segurança nº 21.689 a maioria do Plenário daquela corte constitucional acolheu o entendimento do relator, ministro Carlos Veloso (*idem*, p. 367), no sentido de que as penas aplicáveis no processo de *impeachment*, consistentes na “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988), são autônomas e independentes entre si.

O caso analisado em tal mandado de segurança se referia ao célebre julgamento do *impeachment* do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, que renunciou ao seu mandato quando já iniciada a sessão de julgamento pelo Senado Federal, no dia 29 de dezembro de 1992.

Os senadores presentes àquela sessão decidiram que a renúncia do presidente da

República não obsta o seguimento do processo de *impeachment* e, apesar da parcial perda de objeto provocada pela renúncia, poderia o julgamento seguir para que se decidisse a respeito da aplicação da pena de inabilitação. Na madrugada do dia 30 de dezembro de 1992 foi o ex-presidente condenado exclusivamente à pena de inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos.

No referido mandado de segurança foi impugnada a possibilidade de se aplicar a pena de inabilitação de forma autônoma, após a extinção do mandato de presidente e consequente impossibilidade de aplicação da pena de perda do cargo. O Plenário do Supremo Tribunal Federal dividiu-se em duas teses: a primeira, liderada pelo relator, ministro Carlos Velloso, entendia que a pena de inabilitação era de aplicação autônoma e independente, bem como que a renúncia somente impediria o processo de *impeachment* se apresentada antes do recebimento da denúncia, dando-se interpretação restritiva ao art. 15 da Lei nº 1.079/50 (Lei do *Impeachment*); a segunda, liderada pelo ministro Ilmar Galvão, dava uma interpretação mais abrangente ao mesmo dispositivo legal e defendia que a renúncia era causa superveniente de extinção anômala do processo de *impeachment*, mesmo sendo apresentada após o recebimento da denúncia, bem como que, nos termos do art. 33 da mesma lei, somente seria analisada a aplicação da pena de inabilitação se o presidente fosse condenado à perda do cargo, razão pela qual tal pena seria meramente acessória e condicionada à condenação pela primeira pena (STF, 1993).

A tese do relator foi acompanhada por três ministros (Supúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira), enquanto a divergência foi acompanhada por mais três (Celso de Mello, Moreira Alves e Octavio Gallotti). Três ministros deixaram de participar do julgamento, sendo Sydney Sanches por impedimento, por ter presidido a sessão do Senado Federal que julgou o *impeachment* e, por esta razão, figurar no mandado de segurança como litisconsorte, além de Francisco Rezek e Marco Aurélio, que se averbaram suspeitos. O julgamento terminou empatado em quatro votos pela denegação da segurança contra quatro votos pela sua concessão. Com o empate, a Suprema Corte adotou uma solução inédita: convocou três ministros do Superior Tribunal de Justiça para participarem do julgamento em substituição aos três ministros titulares da corte que deixaram de fazê-lo. Os três ministros convocados acompanharam o relator e o mandado de segurança foi denegado (*idem*).

Outro argumento adotado pela maioria que denegou o mandado de segurança, que foi inclusive destacado na ementa do acórdão, foi de que nos “crimes de responsabilidade” dos prefeitos, tratados pelo Decreto-Lei nº 201/67, apresentada a denúncia, deveria o processo penal seguir até o final, independentemente do término do mandato por qualquer motivo (*idem*, p. 194). Somente a extinção do mandato pela morte do acusado é que obstaría o seguimento do processo de *impeachment*.

Quando do julgamento da questão de ordem no agravo de instrumento nº 379.392-2, decidiu-se por aplicar à pena de inabilitação dos prefeitos, prevista no § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, as mesmas características admitidas no citado mandado de segurança para a pena de inabilitação do presidente da República e tratada pelo parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988. Considerou-se, portanto, que a pena

de inabilitação do prefeito para o exercício de cargo ou função era independente em relação à pena privativa de liberdade e que, por tal motivo, possuía prazo prescricional próprio. Determinou-se, na oportunidade, que o processo deveria prosseguir apenas em relação à pena restritiva de direitos (STF, 2002-a, p. 369).

Um registro que merece ser feito é que, embora tal questão de ordem tenha sido apreciada em 25 de junho de 2002, o seu acórdão não fez coisa julgada até os dias atuais, visto que, após sucessivos recursos, acabou o Supremo Tribunal Federal por admitir o processamento de embargos infringentes interposto contra o mesmo. Tal admissibilidade recursal se deu por decisão plenária de 02 de abril de 2009 (STF, 2009, p. 1.208). O acórdão, da relatoria do ministro Marco Aurélio, destacou divergência do julgado embargado com outros julgados da 1ª Turma e do Plenário do próprio Supremo Tribunal Federal. Tal processo chegou a ser pautado para julgamento definitivo que ocorreria no segundo semestre de 2019, mas foi retirado de pauta em dezembro daquele ano.

O fato é que, mesmo sem ter chegado a fazer coisa julgada, a questão de ordem relatada pelo ministro Ilmar Galvão acabou servindo como paradigma para diversos julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça e por tribunais de segundo grau de jurisdição nos quais restou adotado o entendimento de que a pena de inabilitação aplicável aos prefeitos seria autônoma em relação à pena privativa de liberdade e contava com prazo prescricional próprio. Cita-se, exemplificativamente, os julgados unânimes do recurso especial de número 1.182.397-RS (relatado pelo ministro Gilson Dipp), julgado em 13 de março de 2012, pela 5ª Turma; e do agravo regimental no recurso especial de número 401.723-CE (relatado pelo ministro Sebastião Reis Júnior), julgado em 27 de março de 2012, pela 6ª Turma.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, apreciando embargo de declaração na apelação criminal de número 6.946-RN, relatada pelo desembargador Lázaro Guimarães (4ª Turma), também consignou que o art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 “prevê duas penas concomitantes, mas independentes, não influenciando a ocorrência da prescrição de uma delas sobre a outra” (TRF-5, 2010).

### **3 CRIME DE RESPONSABILIDADE, CRIME COMUM E INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA**

Como já relatado, todos os julgados ocorridos até o ano de 2012 que consideraram a inabilitação de prefeitos para o exercício cargo ou função pública como pena autônoma e que conta com prazo prescricional independente tiveram seu fundamento remoto na questão de ordem no agravo de instrumento 379.392-2 (STF, 2002) que, por sua vez, fundamentou-se no mandado de segurança 21.689 (STF, 1993).

Ocorre que tal mandado de segurança tratava de inabilitação decorrente de *impeachment* julgado pelo Senado Federal, ao passo que a questão de ordem versava sobre inabilitação decorrente de condenação imposta a prefeito pela prática de “crime de responsabilidade”, julgado pela justiça comum. Os diversos julgados que aplicaram o entendimento da inabilitação de prefeitos como sendo pena autônoma jamais enfrentaram a diferença entre os dois institutos, limitando-se a repetir a orientação firmada na questão de ordem que, repita-se, jamais fez sequer coisa julgada.

A diferença entre tais institutos, entretanto, é tão marcante que o próprio relator da questão de ordem, apreciando embargos de declaração opostos contra o julgado, fez inserir como fundamentação do seu voto trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República em que se defendeu que a Suprema Corte, quando fez relação entre o *impeachment* e os crimes de responsabilidade praticados pelos prefeitos, “apenas pretendeu imprimir efeito didático (!) ao aresto (...), cujo objetivo maior e único foi justamente o de demonstrar a absoluta distinção entre pena acessória e pena autônoma” (STF, 2002, p. 4.291).

O art. 52 da Constituição Federal de 1988 trata da competência do Senado Federal para julgar o presidente da República e outras autoridades nos chamados crimes de responsabilidade, cujo parágrafo único estabelece como penas concomitantes a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de cargo público no prazo fixo de oito anos. Não se tratam de crimes, na verdade, mas de infrações político-administrativas assim definidas pelo glossário do Senado Federal:

A rigor, não é crime, e sim a conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sem que tenha essa natureza. A sanção nesse caso é substancialmente política: perda do cargo ou, eventualmente, inabilitação para exercício de cargo público e inelegibilidade para cargo político. A Lei nº 1.079/50 regula o crime de responsabilidade cometido por presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, governadores e secretários de Estado. O crime de responsabilidade dos prefeitos e vereadores é regido pelo Decreto-Lei nº 201/67. A Constituição elenca como crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentam contra: a própria Constituição, a existência da União; o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade administrativa; a lei orçamentária; o cumprimento da lei e das decisões judiciais. (SENADO FEDERAL, 2013)

As infrações político-administrativas, chamadas impropriamente de crimes de responsabilidade pela Constituição Federal de 1988, são infrações de natureza política, julgadas em regra por órgão político (normalmente o Poder Legislativo, havendo hipóteses de julgamento pelo Poder Judiciário – confira-se a competência do STF, STJ, TJs e TRF's) e punidas com sanção política (a perda do cargo em regra, e, eventualmente, a inabilitação para o exercício de cargo público). Tecnicamente, não são crimes. Constituem, por exemplo, as condutas que podem ensejar o *impeachment* do presidente da República (art. 85 da CF/88). Encerrado o mandato do presidente da República por qualquer motivo, a denúncia pelo crime de responsabilidade não poderá ser sequer recebida (art. 15 da Lei nº 1.079/50).

O Decreto-Lei nº 201/67 trata dos crimes de responsabilidade dos prefeitos, mas o faz em seu art. 4º, e não no seu art. 1º. É que o art. 4º elenca, sob o rótulo de infrações

político-administrativas, diversas condutas de natureza política, que se submetem a um julgamento político (pela câmara de vereadores) e que têm cominada uma única pena de natureza política (a perda do mandato). O art. 1º trata de condutas propriamente criminais, que se submetem a julgamento pela justiça comum (estadual ou federal) e que são punidas com penas privativas de liberdade e restritivas de direitos. As infrações político-administrativas dos prefeitos (que são equivalentes aos crimes de responsabilidade do presidente da República) somente são processadas e julgadas pelas câmaras de vereadores enquanto perdurar o mandato, e isto se dá por uma razão óbvia: é impossível determinar a perda de um mandato que já terminou. Os crimes previstos no art. 1º, erroneamente denominados de “crimes de responsabilidade”, são processados e julgados independentemente do término do mandato. São, na verdade, meros crimes comuns, conforme lição extraída da obra “A Constituição e o Supremo”:

A expressão crime comum, na linguagem constitucional, é usada em contraposição aos impropriamente chamados crimes de responsabilidade, cuja sanção é política, e abrange, por conseguinte, todo e qualquer delito, entre outros, os crimes eleitorais. Jurisprudência antiga e harmônica do STF. (STF, 2011, p. 1.428)

Diferenciadas as infrações político-administrativas (erroneamente denominadas de crimes de responsabilidade pela Constituição Federal de 1988) dos crimes comuns, dentre estes os praticados por prefeitos e previstos no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 (erroneamente denominados de crimes de responsabilidade por tal norma), percebe-se claramente que a relação feita entre ambas as infrações (a primeira de natureza política, a segunda de natureza criminal), seja para justificar a inabilitação do ex-presidente Fernando Collor no mandado de segurança nº 21.689, seja para negar a declaração de prescrição no agravo de instrumento nº 379.392-2, foram totalmente equivocadas, visto que confundiram dois institutos completamente diversos.

O próprio Supremo Tribunal Federal já afirmou que o julgamento político realizado nos processos de *impeachment* não possui natureza criminal, conforme questão de ordem apresentada na petição nº 1.365 (STF, 1997, p. 180).

#### **4 A INABILITAÇÃO APLICÁVEL AOS PREFEITOS ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DA CONDENAÇÃO DEFINITIVA**

No julgamento do *impeachment* pela condenação, o Senado Federal aplicará a pena de “perda do cargo, com inabilitação (...) para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (cf. art. 52, parágrafo único, da CF/88, sem destaque no texto original). Do preceito, pode-se concluir inicialmente que a jurisdição política do Senado não exclui e nem condiciona a jurisdição comum, de natureza penal, se o mesmo fato configurar crime comum, nem a jurisdição de natureza cível, se o mesmo fato configurar ato de improbidade administrativa. O acusado absolvido na jurisdição política poderá ser condenado na jurisdição comum; o condenado na jurisdição política poderá ser absolvido na jurisdição comum, pelos mesmos fatos, seja qual for o motivo da condenação ou da absolvição na jurisdição política.

A literal redação do dispositivo constitucional que liga as duas penas através do conectivo “com” implica na aparente conclusão de que não cabe ao Senado Federal optar entre uma pena ou outra, mas sim aplicar as duas simultaneamente. Daí a conclusão de que as duas penas são concomitantes (STF, 1993). Entretanto, no segundo julgamento de *impeachment* após a vigência da Constituição Federal de 1988, envolvendo a ex-presidente Dilma Vana Rousseff, o Senado Federal, embora a tenha condenado à pena de perda do mandato eletivo, deixou de aplicar-lhe a pena de inabilitação, situação que encontra respaldo na interpretação literal do art. 33 da Lei nº 1.079/50.

Sendo impossível a aplicação da pena de perda do cargo em razão do encerramento do mandato após o recebimento da denúncia (impossibilidade esta decorrente de qualquer motivo que não a morte do acusado), caberá ao Senado Federal prosseguir no julgamento do *impeachment* para a aplicação tão somente da pena de inabilitação para o exercício de função pública. Esta, pelo menos, foi a interpretação da maioria dos ministros do STF no julgamento do mandado de segurança nº 21.689 (idem). Prevaleceu o entendimento de que o art. 33 da Lei nº 1.079/50, ao estabelecer que a inabilitação será aplicada no caso de “condenação”, refere-se tanto à condenação pela perda do cargo, quanto à condenação exclusivamente à pena de inabilitação quando impossível a aplicação da outra pena. O entendimento de que tal dispositivo legal condicionava a inabilitação à prévia condenação na pena de perda do cargo, numa relação acessória, restou vencido. Daí a compreensão de que ambas as penas seriam independentes entre si e autônomas.

Portanto, perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargo público, tratadas pelo parágrafo único do art. 52 da CF/88, foram consideradas penas concomitantes, porém autônomas e independentes no mandado de segurança nº 21.689-STF.

As mesmas características podem ser atribuídas na relação entre as penas aplicáveis aos prefeitos por infringir o art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67? A resposta negativa se impõe.

Em primeiro lugar, cabe destacar que a jurisdição penal da justiça comum (estadual ou federal), a quem cabe o julgamento dos crimes ali previstos, tanto pode condicionar a jurisdição política, nas hipóteses de ser acolhida a negativa do fato ou a negativa da autoria, nos termos do art. 66 do Código de Processo Penal (no julgamento político, não poderá a câmara de vereadores condenar o prefeito por fato cuja inexistência foi declarada ou cuja autoria foi negada por sentença penal passada em julgado); como poderá excluir a jurisdição política, na hipótese de condenação definitiva na perda do cargo (como a única pena aplicável pela câmara de vereadores é justamente esta, haveria inequívoca perda do objeto).

Por outro lado, a redação do § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 estabelece que “a condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação (...) para o exercício de cargo ou função pública” (sem destaques no texto original). A literal interpretação de tal dispositivo legal remete à conclusão de que tal inabilitação somente existirá quando houver condenação pelo crime, havendo ainda a necessidade de que tal condenação se torne definitiva (alcance o status de coisa julgada).

Daí o pensamento de que a inabilitação está condicionada a uma condenação definitiva em qualquer das penas privativas de liberdade previstas no § 1º do mesmo dispositivo legal. E se houver a decretação da prescrição da pretensão punitiva, seja com base na

pena máxima abstratamente cominada, seja com base na pena concreta fixada para o caso (hipótese de aplicação da prescrição retroativa ou da prescrição da pretensão executória), restará impossível a aplicação da pena de inabilitação, visto que, apesar da existência da condenação, tal condenação não se fez definitiva, já que fulminada pela prescrição.

Esta linha de raciocínio exclui a pretensa independência da pena de inabilitação aplicável aos prefeitos em relação às penas privativas de liberdade, estabelecendo uma relação condicional da primeira atrelada à segunda. Seria a pena de inabilitação mera consequência da condenação definitiva pela prática do crime e não pena autônoma.

A 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça reajustou o seu anterior posicionamento neste exato sentido, ao acolher a tese de que a prescrição da pena privativa de liberdade afasta a condenação definitiva e que, sem condenação definitiva, faz-se impossível a aplicação da pena de inabilitação, que seria mera consequência daquela, sendo tal decisão tomada de forma unânime em 04 de setembro de 2012, no julgamento do agravo regimental no recurso especial nº 814.145/PE (relatado pela ministra Maria Thereza de Assis Moura). Tal entendimento foi reiterado pelo mesmo órgão fracionário em 02 de abril de 2013, no julgamento do agravo regimental no recurso especial com agravo nº 89.330-CE, relatado pela mesma ministra.

Por sua vez, em parecer datado de 14 de setembro de 2011 e lançado nos autos do habeas corpus nº 213.058-RN, que tramitou no Superior Tribunal de Justiça, o Subprocurador-Geral da República Henrique Fagundes Filho, emitiu opinião no sentido de que a “inabilitação para o exercício de cargo público é consequência da condenação definitiva em qualquer dos crimes previstos no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67. Não se trata, portanto, de pena autônoma, mas de mera consequência da condenação definitiva” (MPF, 2011, p. 83).

## **5 A PRESCRIÇÃO DA PENA DE INABILITAÇÃO DOS PREFEITOS**

No que pesem os reiterados julgados do Superior Tribunal de Justiça e de demais tribunais brasileiros ocorridos até o ano de 2012 no sentido de que a inabilitação aplicável aos prefeitos e prevista no § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 se tratava de pena autônoma e independente e que, portanto, possuía prazo prescricional próprio, diversos outros argumentos acodem no sentido contrário.

Primeiro, há que se registrar o fato de que embora tal norma seja especial, a mesma não possui absolutamente nenhuma regra especial quanto à prescrição, devendo ser esta regulamentada pela norma geral (Código Penal).

Segundo, porque estabelecer regra prescricional específica com base em precedente que versou sobre o julgamento de ex-presidente da República em processo de *impeachment* equivale a realizar analogia inadequada entre institutos diversos (infração político-administrativa e crime comum) e em prejuízo do réu no processo penal.

Em terceiro lugar, estaria o Poder Judiciário, ao estabelecer tal prazo prescricional distinto, a pretexto de interpretar a norma, invadindo a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CF/88), bem como ferindo o

princípio da reserva legal absoluta para fins de definição do tipo penal incriminador e da cominação de penas (art. 5º, XXXIX, da CF/88).

Por fim, independentemente de ser tal inabilitação uma pena acessória ou autônoma, independente ou vinculada à pena privativa de liberdade, uma circunstância é inegável: o art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 comina duas penas para o mesmo crime. E tal circunstância tem a sua prescrição expressamente regulamentada pelo art. 118 do Código Penal que estabelece que “as penas mais leves prescrevem com as mais graves”.

Portanto, havendo a cominação de mais de uma pena como reprimenda para o mesmo delito, jamais haverá mais de um prazo prescricional, sendo irrelevante o fato de tais penas serem autônomas e independentes ou uma delas ser acessória e vinculada à outra. A solução será sempre ter como referência o prazo prescricional da pena mais grave. Atingida a prescrição desta, outra sorte não restará às penas mais leves.

E, na hipótese em debate, não há a menor dúvida de que as penas privativas de liberdade são mais graves do que as penas restritivas de direitos, de modo que o prazo prescricional a ser considerado será sempre o que se refere àquelas e não a estas.

Desta forma, fulminada a pena privativa de liberdade pela prescrição, seja na modalidade da prescrição da pretensão punitiva, seja na modalidade da prescrição da pretensão executória, atingida também pela prescrição estará a pena de inabilitação para o exercício de cargo público ou mesmo a pena de perda do cargo.

Este posicionamento já foi adotado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte na apelação criminal nº 2010.004382-9, relatado pela desembargadora Maria Zeneide Bezerra (julgamento unânime em 08 de maio de 2012), e, em caso análogo (versando sobre a inabilitação no crime de tortura), pela 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no agravo regimental no recurso especial nº 982.271-RN (julgado em 31 de maio de 2011 e relatado pela ministra Laurita Vaz).

Ademais, em parecer lançado nos autos do habeas corpus nº 213.058-RN (STJ), já mencionado neste trabalho, o representante do Ministério Público Federal atuante no feito consignou o seguinte:

*In casu* foram aplicadas concomitantemente duas punições: a pena privativa de liberdade, 1 (um) ano de detenção, e a pena restritiva de direitos, a inabilitação para exercer cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação no prazo de 05 (cinco) anos. Ambas as penas foram cominadas de forma cumulativa para um mesmo fato típico, resta evidente que, prescrita a pena privativa de liberdade, prescrita estará também a pena restritiva de direito.

Dessa forma, não há dúvida que a pena mais rigorosa é a de detenção (...) (MPF, 2011, p. 87)

Portanto, por força do art. 118 do Código Penal, a prescrição da pena de inabilitação deverá ser sempre regulamentada pelo mesmo prazo prescricional da pena privativa de liberdade cominada para o mesmo fato típico, sendo irrelevante a relação de independência ou de acessoriedade entre ambas as penas.

## 6 CONCLUSÃO

O art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 versa sobre crimes comuns e não sobre os chamados “crimes de responsabilidade” tratados pela CF/88. Estes, por sua vez, não são propriamente crimes, mas sim de infrações político-administrativas.

Não cabe relacionar crimes comuns com infrações político-administrativas, visto se tratarem de institutos completamente diversos e submetidos a jurisdições diversas (os primeiros, à jurisdição criminal; os últimos, à jurisdição política).

A interpretação que associa a infração política à infração criminal realiza analogia inadequada, por relacionar institutos diversos, além de interpretação analógica em prejuízo do réu quando aplicada ao direito e ao processo penal.

A literal redação do § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 trata da inabilitação para o exercício de cargo ou função pública como consequência da condenação definitiva e não como pena autônoma. Considerada como consequência, tal pena jamais poderá ser aplicada de forma autônoma e independente da pena privativa de liberdade, restando prejudicada quando esta pena for declarada prescrita.

Não cabe ao Poder Judiciário considerar como pena autônoma aquilo que a lei regulamenta como simples consequência da condenação, sob pena de ofensa à reserva absoluta da lei para fins de descrição do tipo penal incriminador e para fins de cominação de penas (art. 5º, XXXIX, da CF/88).

O Decreto-Lei nº 201/67, mesmo se tratando de norma penal especial, não estabelece nenhuma regra especial quanto à prescrição, não cabendo ao Poder Judiciário estabelecer regra especial sob o pretexto de interpretar a norma, visto que assim procedendo estará invadindo a competência exclusiva da União Federal para legislar sobre direito penal.

O art. 118 do Código Penal estabelece que, quando cominada mais de uma pena como reprimendas aplicáveis ao mesmo fato típico, a prescrição terá como referência a pena mais grave, sendo impossível a coexistência de mais de um prazo prescricional para o mesmo crime.

Sendo a pena de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública uma pena restritiva de direitos e, portanto, menos grave que qualquer pena privativa de liberdade, a sua prescrição sempre será regulada pela prescrição da pena privativa de liberdade cominada para o mesmo fato típico.

## **BARRING OF MAYORS FROM TAKING PUBLIC OFFICE: LEGAL NATURE AND TERM OF APPLICABILITY**

**ABSTRACT:** This work analyzes the legal nature of barring mayors from taking public office positions, applicable with basis on art. 1º, § 2º, from the Decree-Law nº 201/67, as well as the length of time before such barring becomes active. It discusses its relation with a similar form of barring applicable to an impeached president. It addresses the classification of crimes of responsibility or political-administrative infringements relative to ordinary crimes. It exposes its various interpretations by Brazil's courts gathered through an extensive research. It defends its applicability to convicted mayors, instead of its use while awaiting a verdict, as

well as binding the conviction's jail time with the length of time before the barring becomes applicable.

**KEYWORDS:** crimes committed by mayors; barring from taking public office; term of applicability.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Código de Processo Penal, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Código Penal, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 201/67, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079/50, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>, acessado em 15.09.2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Parecer emitido no habeas corpus nº 213.058-RN (STJ), datado de 14.09.2011, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

SENADO FEDERAL. Glossário legislativo, disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>>, acessado em 15.09.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo regimental no recurso especial nº 401.723-CE, julgado em 27.03.2012, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Agravo regimental no recurso especial nº 814.145-PE, julgado em 04.09.2012, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Agravo regimental no recurso especial com agravo nº 89.330-CE, julgado em 02.04.2013, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Agravo regimental no recurso especial com agravo nº 982.271-RN, julgado em 31.05.2011, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Recurso especial nº 1.182.397-RS, julgado em 13.03.2012, disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>, acessado em 15.09.2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Constituição e o Supremo, 4ª Ed., Brasília: 2011, disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf>>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Embargo de declaração na questão de ordem no agravo de instrumento n° 379.392-2, julgado em 12.11.2002, disponível em <www.stf.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Embargo de declaração no agravo regimental nos embargos de divergência nos embargos de declaração na questão de ordem no agravo de instrumento n° 379.392-2, julgado em 02.04.2009, disponível em <www.stf.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n° 21.689-1, julgado em 16.12.1993, disponível em <www.stf.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Questão de ordem na petição n° 1.365, julgada em 03.12.1997, disponível em <www.stf.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

\_\_\_\_\_. Questão de ordem no agravo de instrumento n° 379.392-2, julgada em 25.06.2002, disponível em <www.stf.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. *Apelação criminal n° 2010.004382-9*, julgada em 08.05.2012, disponível em <www.tjrn.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Embargo de declaração na apelação criminal n° 6.946-RN*, julgado em 24.08.2010, disponível em <www.trf5.jus.br>, acessado em 15.09.2013.

*Recebido: 30/04/2020*

*Aprovado: 08/05/2020*