

**MUNICÍPIO — CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PREFEITO
— COMPETÊNCIA DA CÂMARA**

— *As Câmaras Municipais falta competência para legislar sobre o processo de “impeachment” dos Prefeitos; os Municípios gozam de autonomia administrativa e não política.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Câmara Municipal de Capivari *versus* Dr. Sebastião Armelin

Apelação cível n.º 57.212 — Relator: Sr. Desembargador

PERCIVAL DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação n.º 57.212, da comarca de Capivari, em que é apelante a Câmara Municipal e apelado o Dr. Sebastião Armelin, adotado o relatório de fls., como parte integrante: Acordam, em Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso e confirmar o dispositivo da bem elaborada sentença apelada, por ser manifestamente ilegal o ato do Presidente da Câmara Municipal, que pretendeu suspender de suas funções o Prefeito Municipal, baseado em lei emanada de órgão que não tem competência para dispor a respeito, ferindo, assim, direito certo do impetrante. Custas pela apelante.

Realmente, como mostrou a sentença, falta às Câmaras Municipais competência para legislar sobre processo de “impeachment” dos prefeitos locais, não só porque aos municípios é assegurada apenas a autonomia administrativa, e não autonomia política, como, também, porque a matéria escapa ao âmbito municipal, sendo da competência da União e dos Estados.

De tal sorte, o ato do Presidente da Câmara Municipal, determinando a suspensão do Prefeito do exercício de seu cargo, baseou-se em lei emanada de órgão absolutamente incompetente “*ratione materiae*” e, portanto, nula.

São Paulo, 27 de novembro de 1951. — Frederico Roberto, presidente. — Percival de Oliveira, relator. — A. de Oliveira Lima. — Djalma Pinheiro Franco.

*

SENTENÇA

Vistos, etc.

I — O Dr. Sebastião Armelin, Prefeito Municipal de Capivari, da comarca do mesmo nome, impetrou o presente mandado de segurança, com fundamento nos arts. 319 e seus §§ do Código de Processo Civil e arts. 141, § 24, da Constituição federal, contra a Câmara Municipal da referida localidade, que, em sessão noturna, realizada no dia 8 do corrente mês, resolveu, como medida preliminar, suspender o impetrante das suas funções, até satisfação do art. 6.º da lei municipal n. 145, de 6 de julho de 1951, substituindo-o pelo então Presidente da Câmara, o vereador Rosário Capossoli, conforme se verifica do documento de fls., a fim de que fique assegurado o seu direito líquido e certo de continuar a exercer o seu mandato de Prefeito, dada a absoluta ilegalidade e nulidade da citada lei n. 145, que visou de maneira fulminante, afastá-lo do exercício do seu cargo, bem como do ato da mencionada Câmara, que decretou o seu afastamento.

Segundo o impetrante, a ilegalidade e inconstitucionalidade do ato praticado pela referida Câmara, com base na mencionada lei municipal, consistem: a) na inobservância do princípio da harmonia e independência dos poderes, solenemente consagrado na Constituição federal (art. 7.º, item 7, alínea “a”), aplicável ao caso, pois a autonomia dos municípios foi assegurada, também, pela “eleição do Prefeito e dos vereadores” (art. 28, item I), que constituem, respectivamente, o Órgão Executivo e Legislativo

do Município, uma vez que reduziu a figura do Prefeito a mera figura decorativa, que se afasta e se remove, sem forma ou figura de juízo, ao bel prazer da Câmara Municipal; b) na inobservância do princípio consagrado na Carta Maior do país, em seu art. 147, § 27, eis que não existe lei anterior, que defina a responsabilidade do Prefeito e que determine os crimes que, se praticados, poderiam dar lugar à perda do mandato; c) no completo desconhecimento do princípio do contraditório, também consagrado pela nossa Carta Magna, no § 25 do mesmo art. 141, em virtude do qual é assegurada ao acusado, plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, uma vez que a citada lei afasta o Prefeito, sumariamente, antes mesmo que este consiga esboçar o menor gesto de defesa, sendo de notar que o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Representação n.º 96, declarou nulos e inconstitucionais semelhantes dispositivos da Constituição de S. Paulo, que dispuseram a respeito do processo do *impeachment*, do Governador do Estado; d) na falta de competência à Câmara Municipal de Capivari para legislar a respeito da matéria, objeto da lei increpada; e) no fato de ter a Câmara Municipal de Capivari, ao legislar sobre o *impeachment*, invadido a órbita da competência federal (Constituição federal, art. 5.º, n. XV, "a"), ou segundo a doutrina vencedora do Supremo Tribunal Federal, a órbita da competência estadual, já que os municípios não se organizam por si sós, cabendo, como cabe ao Estado, baixar a Carta Magna dos Municípios, dentro da linha de competência que vem sendo reconhecida de fato e de direito.

Requeru ainda o impetrante a suspensão liminar do ato impugnado, na forma do art. 324, § 2.º, do Código de Processo Civil, por entender que de sua efetivação resultaria lesão grave e irreparável a direito seu, tendo oferecido, com a inicial, os documentos de fls.

Recebida a petição, este juízo mandou fôsse notificada a autoridade coatora, a Câmara Municipal de Capivari,

na pessoa de seu Presidente, Sr. Rosário Capossoli, na forma estabelecida pelo art. 322, n.º I e § 1.º do Código de Processo e fôsse requisitado da mesma autoridade, o documento referido a fls.; e finalmente, atendendo ao pedido de suspensão liminar formulado a fls., mandou fôsse suspenso o ato da aludida Câmara, em virtude do qual foi o ora impetrante suspenso do cargo de Prefeito Municipal desta cidade, até a decisão do presente pedido, pelas razões constantes do despacho de fls.

Em tempo hábil, foram prestadas as informações, a que se refere o citado art. 322, n.º I, que vieram acompanhadas dos documentos de fls. e contestada a lide.

Pelas informações prestadas pela Câmara Municipal, verifica-se que a mesma autorizou o afastamento do Chefe do Executivo deste Município, "até ser devidamente apurada a denúncia contra o mesmo feita e julgada procedente em sindicância regular verificada pela Comissão nomeada pela Presidência da aludida Câmara" e que "o afastamento obedeceu aos preceitos da lei municipal n.º 145" (fls.).

Contestando a inicial, a impetrada alegou, em resumo, o seguinte: a) que é bem diverso o caso *sub judice* do caso examinado e julgado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (Representação n.º 96), que deu pela inconstitucionalidade dos arts. 44 e 45 da Constituição paulista, pois, na espécie, houve uma sindicância prévia, e foi em virtude dela, com base no relatório apresentado pela Comissão nomeada, que o Presidente da Câmara resolveu suspender provisoriamente o Prefeito "para que este, com ampla liberdade, pudesse defender-se no inquérito administrativo, que seria iniciado para apuração das faltas graves apontadas na denúncia e apuradas na aludida sindicância"; b) que, suspendendo, ou melhor, afastando temporariamente o Prefeito, a Câmara usou de uma medida disciplinar, razão pela qual consoante o estatuído no art. 320, n. III, do Código de Processo Civil, não é de se lhe conceder o presente mandado de segurança; de notar, ainda, que, a Câ-

mara Municipal, além do poder de legislar, tem o da função administrativa e foi nessa qualidade, que suspendeu o Prefeito; c) que, sendo assegurada a autonomia dos municípios — Constituição federal, art. 28 e Constituição estadual, art. 71, — de forma alguma estão eles impedidos de legislarem sobre o *impeachment*, no interesse do próprio município, desde que acatem e respeitem as normas constitucionais; d) que o processo de mandado de segurança não é meio idôneo para anular uma lei, para declarar a inconstitucionalidade das leis ou para invalidar atos do Legislativo; e) que o ato da Câmara, suspendendo provisoriamente o Prefeito, praticado com base no art. 4.º da lei n.º 145, não está em desacôrdo com o art. 88 da Constituição federal, pois que, a suspensão, como ato disciplinar, é uma necessidade, razão pela qual, em todo inquérito administrativo, o funcionário ou empregado é, desde logo, afastado do cargo, sem que lhe assista o direito de recorrer ao Judiciário, diante do texto do inciso III do art. 320 do Código de Processo Civil; f) que o impetrante não é titular de um direito certo e incontestável, porque na parte final de sua petição, protestou provar o alegado com os elementos em direito permitidos, ficando demonstrada, com isso, a iliquidez do seu direito. Em conclusão, pede a contestante seja negado o presente mandado de segurança e condenado o impetrante nas custas e honorários de advogado.

II — Assim relatado, passo a decidir.

1 — Dispõe o art. 319, do Código de Processo Civil: “Dar-se-á mandado de segurança para defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade, salvo do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Governadores e Intervenientes”.

Estão compreendidos na expressão “qualquer autoridade” segundo ensinamento de Luís Machado Guimarães, todos os agentes do Poder Público, em quaisquer de seus ramos. “Incluem-se, também, entre elas os Juizes e Tribu-

nais e as corporações legislativas”. E, mais adiante doutrina que — “Em relação à lei, não pode ser apreciada a sua inconstitucionalidade em tese, tal a jurisprudência assentada. Necessário é um ato da autoridade que viole ou ameace diretamente o direito do requerente” (cf. “Com. ao Código de Processo Civil”, vol. IV, ns. 347 e 349, págs. 335-337).

Assim, também entende Carlos Maximiliano — “Em processo de mandado de segurança jamais se declara inconstitucional uma lei em tese; fulmina-se a aplicação de norma inconstitucional a determinado indivíduo” (v. “Com. à Constituição de 1946”, vol. III, n.º 569, pág. 151). Outra não é a lição de Castro Nunes: “Não se conclua, porém, que pelo mandado de segurança não se possa arguir a inconstitucionalidade de uma lei, do que decorre que poderá estar em causa ato legislativo; mas isso por via de consequência, quando a argüida inconstitucionalidade do ato, objeto do mandado de segurança, se fundar na inconstitucionalidade da lei. Já então de ato legislativo não se trata, como objeto do pedido, mas de ato de execução da lei. A Côte Suprema jamais disse o contrário... O que a Côte Suprema não tem admitido é o mandado de segurança contra a lei em tese: Não se pleiteia mandado de segurança contra a lei. O que o legitima é ser o ato da autoridade “contrário à lei ou fundado em lei inconstitucional” (cf. “Do Mandado de Segurança”, n.º 54, págs. 106-107).

Depreende-se dêsses doutos ensinamentos que o Judiciário tem competência para julgar atos do Legislativo sejam do Congresso Nacional ou do Congresso Estadual — e, portanto, com mais razão, para julgar atos e resoluções das Câmaras Municipais, que, no dizer de Veiga Cabral, em seu “Direito Administrativo”, pág. 510, “não constituem poderes de Estado, na sua tríplice divisão constitucional, mas simples corporações administrativas”. E nem podia deixar de ser assim, diante do preceito categórico da nossa Carta Magna, artigo 141, § 4.º, segundo o qual — “A lei

não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”. E, ainda mais, quando essa lesão, como no caso presente, se refere a direito individual e personalíssimo do impetrante, qual seja o de continuar a exercer livremente o cargo para o qual fôra regularmente eleito.

Na espécie dos autos, resultou plenamente demonstrado que o ora impetrante vem exercendo o cargo de Prefeito Municipal de Capivari, por mandato de quatro anos, que lhe fôra conferido pelo eleitorado deste município, e que a impetrada, em sessão realizada no dia 8 do corrente mês, resolveu suspendê-lo do seu cargo, com fundamento no artigo 4.º da lei municipal n.º 145, de 6 de julho dêste ano (fls.). Indubitável é que o direito em que assenta a pretensão do impetrante se reveste dos requisitos exigidos pela nossa lei. É ele pois, titular de direito certo e incontestável, o que o permite ser amparado por mandado de segurança. Assim é que, no caso em tela, se reúnem todos os elementos a que se refere o Des. Amorim Lima, para a configuração do direito certo e incontestável e que são os seguintes: a) prova documental completa exibida imediatamente, do direito subjetivo em substância; b) prova da violação ou ameaça; c) indicação do texto de lei cuja violação provocou o pedido; d) fácil interpretação da lei indicada; e) interpretação doutrinária e jurisprudencial pacífica do texto legal indicado (cf. Temístocles Cavalcânti, in “Mandado de Segurança”, 3.ª ed., pág. 86, e A. D. de Amorim Lima, “Com. ao Cód. de Processo Civil”, vol. II, págs. 153-155). E foi por assim entender, convencido da relevância dos fundamentos do pedido e da possibilidade do ato impugnado causar lesão grave ou irreparável ao direito do requerente, que, com fundamento no art. 324, § 2.º, do Código de Processo, ao despachar a inicial, não tive dúvida em determinar, desde logo fôsse suspenso o ato da impetrada, em virtude do qual foi o requerente suspenso do cargo de Prefeito Municipal de Capivari, até a decisão do presente mandado.

Não assiste, pois razão à impetrada, quando, em sua contestação alega não ter ficado demonstrada a liquidez do direito do requerente, uma vez que o mesmo, na parte final de sua petição, protestou provar o alegado com os elementos permitidos em direito. O certo é que o pedido inicial veio desde logo acompanhado dos documentos, necessários à prova do alegado, pouco importando tivesse o requerente usado da expressão acima referida, aliás, em sentido genérico, pois não fêz menção de modo especificado, de nenhuma das provas permitidas pela nossa lei processual, mediante a qual pretendesse demonstrar o seu direito líquido e certo, como aconteceu no caso julgado pelo nosso egrégio Tribunal, citado pela impetrada (“Rev. dos Tribunais” — 186-767.)

Aliás, a propósito, explica Carlos Maximiliano que — “os fatos articulados não de ser apoiados em prova plena absoluta, a qual, entretanto, poderá receber reforço em qualquer fase do processo. Nega-se o mandado, desde que não esteja a súplica devidamente instruída com documentos ou qualquer outro gênero de evidência, obtido anteriormente” (cf. ob. já cit. n.º 570, págs. 151-152.) E, também, esclarece Castro Nunes que “o Juiz em dadas circunstâncias não estará impedido de converter em diligência o julgamento para determiná-la *ex-officio*; mas a regra legal supõe a iniciativa do impetrante” (v. “Do Mandado de Segurança”, pág. 331.)

2. Diz a impetrada, em sua contestação, que ao aprovar e promulgar a referida lei n.º 145, legislando destarte sobre o *impeachment*, visou apenas regulamentar o art. 106, da Lei Orgânica diante dos abusos e desmandos gravíssimos que vinha praticando o Prefeito (fls.), que suspendendo, ou melhor, afastando temporariamente o Prefeito, como lhe facultava o art. 4.º da citada lei, nada mais fêz do que praticar um ato disciplinar, caso em que não é cabível mandado de segurança — art. 320, III, do Código de Processo Civil (fls.)

Ora, no caso em debate não se trata de ato disciplinar, de medida disciplinar,

de vez que o ora impetrante é chefe do Executivo Municipal de Capivari, e não um funcionário ou empregado público municipal, sujeito às penas disciplinares estabelecidas nos competentes Estatutos dos Funcionários Públicos Civis dos Municípios do Estado de São Paulo. O certo é que somente contra os funcionários públicos ou às pessoas que vivem na dependência imediata dos Órgãos da Administração, é que se aplicam as sanções de Direito Disciplinar (cons. a respeito, Temístocles Brandão Cavalcânti, in “Tratado de Direito Administrativo”, vol. II, ed. de 1948, págs. 121 a 134.)

Não é de se confundir, como fez a impetrada, em sua contestação fls., inquérito ou processo administrativo contra qualquer funcionário ou empregado público com o processo de *impeachment* instaurado contra chefes do Executivo, o qual é um processo político. Nem mesmo que admitíssemos, apenas para argumentar, que o ato ora impugnado constitui uma medida (ato) disciplinar, como insinua a impetrada, ainda assim, teríamos que admitir que ao Judiciário é lícito dêle conhecer, em face dos ensinamentos dos doutos na matéria e da jurisprudência dos nossos Tribunais: “Se este (ato) emana de autoridade incompetente, ou se não foram satisfeitas as condições exigidas por lei para a sua expedição, como, p. ex., se o ato só pode resultar de inquérito administrativo, e este, não se fez, o Judiciário poderá, então, dêle conhecer” (Cf. Luís Machado Guimarães, ob. já cit. n.º 355, páginas 344 e 345). “A restrição, quanto aos atos disciplinares, está mais evidentemente derogada que essa (a do art. 320, inciso IV, do Código de Processo Civil), porque referida pela Constituição, a propósito do *habeas-corpus* (art. 141, § 23), não o foi, no que concerne ao mandado de segurança. Nesta razão, assentou o Supremo Tribunal meses depois de vigente a Carta Política de 1946, julgando favorável ao cabimento do mandado de segurança contra ato disciplinar.

É irresponsável, na clareza admirável do raciocínio, o voto do Min. Edgar

Costa: — “Se nos termos da Constituição, art. 141, §§ 23 e 24, o *habeas corpus* não cabe nas transgressões disciplinares, e, se o mandado de segurança é concedido para proteger direito líquido e certo não amparado pelo *habeas corpus*, segue-se que, no caso de pena disciplinar, aplicada com violação de direito líquido e certo, é cabível o mandado.” O Tribunal Federal de Recursos tem decidido do mesmo modo (Cf. Seabra Fagundes, in “O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” seg. ed., pág. 341, “Rev. dos Tribs.”, 181-676 e Alexandre de Paula in “O Proc. Civil à Luz da Jurisprudência”, Ano de 1950, vol. IX, pág. 443.)

3. Merece tôda procedência a alegação feita pelo impetrante em a inicial, a fls., de que a Câmara Municipal de Capivari não tem competência para legislar sôbre *impeachment*, que, segundo Pontes de Miranda, é a “medida que tem por fim obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las” (“Com. à Constituição de 1946”, vol. II, pág. 141.) A respeito dêsse instituto, “tão velho quanto as organizações sociais”, eis o que disse o eminente Min. Castro Nunes, em luminoso voto proferido no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Resolução n.º 96, referente à inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição Paulista de 9 de julho de 1947, entre os quais os que tratavam do *impeachment* do Governador do Estado (arts. 44 e 45): “O *impeachment* está ligado à forma republicana e ao mecanismo dêsses poderes. O governo republicano se define pela eletividade, temporariedade das funções eletivas e responsabilidade dos agentes do Poder Público. A responsabilidade dos servidores públicos é tornada efetiva perante os Tribunais Judiciários e por aplicação do Código Penal.

Mas os crimes do Chefe do Governo refogem à incriminação comum e tais são os enumerados atualmente no art. 89 da Constituição. São infrações que só o Presidente da República, e, nos Estados o Governador pode cometer, obstando o livre exercício dos outros Poderes,

atentando contra a execução orçamentária, a guarda e emprêgo dos dinheiros públicos, etc. O "impeachment" não visa a punição; visa o afastamento, a destituição do cargo por imputação de algum daqueles fatos; se esses fatos encontrarem correspondência na incriminação comum, o Chefe do Executivo é entregue à Justiça, que processará e o julgará por aplicação do Código Penal. Nisso consiste o "indictement". Não seria possível o jôgo dos poderes sem o chamado sistema dos freios e contrapesos, que o governa. O "impeachment" é sabidamente um desses expedientes destinados a manter o equilíbrio dos dois poderes" (v. *Rev. Forense*, vol. 125, ano XLVI, fasc. 555, fls. 151 e 152). Foi, precisamente, no julgamento acima citado, que a Suprema Côrte decidiu que, embora seja da competência federal legislar sôbre o direito adjetivo e substantivo, sôbre crime, sôbre pena, pode o constituinte estadual instituir e regulamentar o "impeachment", desde que se atenha aos princípios da Carta Magna.

Realmente, não têm os municípios competência para legislar sôbre "impeachment", uma vez que a mesma não lhe foi outorgada nem pela Constituição do Estado de 1947, cujos dispositivos referentes à matéria foram invalidados pela Côrte Suprema e nem pela Lei Orgânica dos Municípios — lei número 1, de 18 de setembro de 1947 — que não contém nenhum preceito a respeito, não havendo, portanto, qualquer dispositivo em vigor nessa matéria em nosso Estado de São Paulo. E' verdade que a referida lei n.º 1, em seu art. 106, faz menção a "abusos" e omissões que o prefeito, os vereadores e os servidores do município cometerem no exercício de suas funções; todavia, nenhuma referência faz a faltas funcionais suscetíveis de processo de responsabilidade, com a sanção da perda do cargo.

A prevalecer o argumento expendido pela impetrada de que a lei municipal n.º 145, sôbre o "impeachment" (pois se trata da cassação de mandato contra o Chefe do Executivo Municipal), visou

regulamentar o art. 106 da nossa Lei Orgânica, por entender talvez que tal dispositivo se refere também à matéria, então, seria, também, o caso de se aplicar o mesmo dispositivo quanto à extinção de mandatos de membros dos corpos legislativos, o que constituiria, por certo, verdadeiro absurdo, porquanto já existe regulando a matéria, a lei federal n.º 211, de 7 de janeiro de 1948, que, por sinal, nada dispôs sôbre o afastamento dos Chefes do Executivo Federal, Estadual ou Municipal.

De considerar, ainda, que a lei federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que regulamentou o "impeachment" instituído na órbita federal (arts. 88 e 89, da Constituição federal) e que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, não se refere aos Prefeitos das comunidades do país, mas sim ao Presidente da República e Ministros de Estado (arts. 1 a 38), aos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República (arts. 39 a 73), e aos Governadores e Secretários dos Estados (arts. 74 a 79). Verifica-se, destarte, que, com referência aos Prefeitos, não existe nenhuma lei definindo os crimes de responsabilidade e tornando competente o Congresso Municipal. Assim sendo, de forma alguma estão autorizadas as Câmaras Municipais dêste Estado a legislar supletivamente sôbre tal matéria, sob pena de invadirem, como fez a Câmara Municipal de Capivari, a ora impetrada, a órbita da competência federal, de vez que compete à União legislar sôbre matéria de direito substantivo e adjetivo — art. 5.º, inciso XV, letra a —, como acima vimos, — bem como a órbita da competência estadual, uma vez que, como bem salientou o ilustrado patrono do impetrante, os municípios não se organizam por si sós, "cabendo como cabe ao Estado a Carta Magna dos Municípios, dentro da linha de competência que vem sendo reconhecida de fato e de direito".

Convém ressaltar, nesta linha, que, conquanto esteja assegurada aos municípios a sua autonomia (art. 28 da Cons-

tuição federal e art. 71 da Constituição estadual) não têm êles competência para legislarem sobre tal matéria, mas sim, única e exclusivamente, para votarem leis puramente administrativas, no que concernem ao seu “peculiar interesse”. Eis o que, a respeito, explica Temístocles Brandão Cavalcânti: “Ao mesmo tempo que relega para um plano secundário a conceituação daquilo que se resumia na “peculiar interesse”, a Constituição sintetiza em quatro itens as garantias gerais da autonomia municipal, a saber: 1) eletividade dos prefeitos e dos vereadores; 2) administração própria em que concerne o seu peculiar interesse; 3) decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas; 4) organização dos serviços públicos locais... O que está firmado no art. 28 da Constituição é a autonomia política dos municípios compreendendo autonomia administrativa e financeira” (Cf. *Com. à Const. Federal*, vol. I, pág. 354). Em brilhante estudo sobre “O Município”, assim expressou o Dr. Paula Barbosa de Campos Filho, Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo: “A própria determinação de quais fôsse os assuntos de peculiar interesse dos municípios ficou, assim, a inteiro arbítrio dos Estados, que passaram a ser os intérpretes do que fôsse autonomia municipal. De tal maneira o texto constitucional parecia autorizar semelhante entendimento, que um jurista do porte de Castro Nunes passou a sustentar, convicto, reduzir a autonomia municipal a uma “autonomia delegada pelo Estado para a administração de assuntos estritamente locais”, assuntos, aliás, que a lei do Estado define e enumera precisamente porque o poder é concedido não para os fins de natureza política, como acontece com os poderes delegados à União, mas unicamente para interesses administrativos, de caráter secundário e circunscritos à localidade” (v. *Rev. dos Tribunais*, 184/3 a 11). Em o processo de *habeas-corporis* número 21.385, da comarca de Amparo, houve por bem entender o nosso egrégio Tri-

bunal de Justiça que a divisão dos poderes, fisionomia característica do arcabouço político brasileiro, não desce até o âmbito da organização municipal. No município, somente dois poderes existem, e, assim mesmo quase embrionários, pela estreiteza de suas funções: o legislativo, constituído pelas Câmaras Municipais e o Executivo, corporificado na pessoa de um Prefeito.

O legislativo esgota a sua missão no votar leis puramente administrativas, etc.”. E’ de se destacar, aqui, o seguinte trecho do brilhante voto então proferido pelo Desembargador H. da Silva Lima: “As municipalidades, diz o illustre Castro Nunes, são corporações administrativas, porque lhes falta o poder legiferante. As leis são do Estado e a elas está subordinado o município, como qualquer pessoa de direito comum. Sendo, porém, corporações instituídas para fins de governo, reconhece-lhes a lei o poder de expedir ordenanças ou regulamentos locais *power to enact by law* — função puramente administrativa, só por impropriedade técnica se costuma chamar de legislativa” (*Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, pág. 151; v. também págs. 55, 127, 135, 178 — acórdão n.º 4.876, de 10 de maio de 1919, do Supremo Tribunal Federal, publicado no *Diário Oficial* de 21 de agosto de 1919). Por isto mesmo, vereador não é congressista, não é parlamentar, não é legislador” (v. *Revista dos Tribunais*, 177-42 e 43).

Releva notar, outrossim, que, segundo o art. 32 da Lei Orgânica do nosso Estado, cabe, única e exclusivamente, à Câmara Municipal legislar, com a sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do município, que são as previstas no art. 16 da mesma lei, concluindo-se, daí, que em face da mencionada lei, não tem a Câmara competência para legislar sobre o “impeachment”. Aliás, a egrégia Sexta Câmara Civil do nosso Tribunal de Justiça, apreciando caso análogo ao dos autos, mandado de segurança impetrado pelo Prefeito Municipal de Miguelópolis, houve por bem decidir que: “Cabe mandado de segu-

rança contra ato que impeça o livre exercício de cargo eletivo, apesar de emanado do Poder Legislativo. Não podem as Câmaras Municipais legislar sobre “impeachment”, cassando mandato de Prefeito regularmente eleito”.

É de todo oportuna a transcrição, nestas linhas, de certo tópico da brilhante decisão então confirmada, proferida pelo talentoso Magistrado Dr. Hely Lopes Meireles, o qual constitui notável e judicioso ensinamento, que se aplica perfeitamente ao caso dos autos: “Legislando sobre “impeachment” e aplicando-o discricionariamente ao Prefeito Municipal local, a Câmara Municipal de Miguélopolis cometeu uma dupla ilegalidade: a primeira, ao invadir a órbita do legislador estadual; a segunda, ao avocar para si uma competência judicante que lhe não é atribuída e pode mesmo lhe ser denegada pela lei própria. Com efeito, não é de rigor que o “impeachment” seja aplicado necessariamente pela Corporação Legislativa correspondente à hierarquia estatal do acusado. Poderá sê-lo por um Tribunal especial, a exemplo do que dispunha a Constituição federal de 1934 (artigo 58), e, presentemente, do que dispõem as Constituições estaduais do Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Rio Grande do Sul.

Que a Câmara Municipal exorbitou de sua competência legislativa, também, não resta dúvida. O legislar sobre “impeachment” é atribuição da Assembléia Legislativa do Estado, no que se refere ao Governador e Prefeitos Municipais, e não se contém na especificação do artigo 32, da Lei Orgânica dos Municípios, que delimita a atividade legislativa das edilidades” (Cf. *Rev. dos Tribunais*, 182-259).

Pelos enunciados constantes da lei municipal n.º 145, constata-se que o Prefeito é processado e julgado pela própria Corporação Legislativa do Município, por intermédio de uma Comissão de Inquérito por ela própria constituída, e não por um Tribunal Especial, nos moldes em que foi instituído pela mencionada lei n.º 1.079, para o julgamento

dos Governadores e Secretários de Estado (arts. 78 e 79).

A respeito, é de se salientar que no Brasil, segundo a lição de Carlos Maximiliano, “sempre houve duas fases no “impeachment”: a primeira, concluindo por uma decisão da Câmara, semelhante a pronúncia usada no juízo criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Em um e outro caso, se exigem prova, audiência do acusado e plena defesa” (*Com. à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 257). Também, nesse ponto, a citada lei n.º 145 se afastou das normas estabelecidas pela nossa Carta Magna, aplicáveis ao processo do “impeachment” (arts. 88 e 89, 141, §§ 25 e 27).

Não resta a menor dúvida que, legislando sobre “impeachment” e praticando o ato, em virtude do qual afastou, como medida preliminar, o impetrante das suas funções, com fundamento no artigo 4.º, da lei n.º 145, a impetrada exorbitou de sua competência, agindo, portanto, com excesso de poder.

Do exposto se conclui pela ilegalidade e inconstitucionalidade do ato da Câmara Municipal de Capivari, suspendendo, embora provisoriamente, o impetrante do cargo de Prefeito Municipal para o qual foi eleito, de vez que lhe falta competência para suspender ou cassar o mandato do Chefe do Executivo Municipal.

É por essas razões, que penso ser desnecessário, nesta sentença, o exame do mérito do ato impugnado e da forma por que êle se processou, deixando, por conseguinte, de apreciar das demais considerações insertas na inicial e na contestação.

3. Isto pôsto — hei por bem conceder, como ora concedo, a segurança impetrada para, invalidando o ato da Câmara Municipal de Capivari, acima aludido, autorizar continue o impetrante, Dr. Sebastião Armelin, a exercer o seu mandato de Prefeito Municipal de Capivari.

Expeça-se o competente mandado de segurança e transmita-se, por ofício, à autoridade impetrada, o inteiro teor desta sentença, com observância do disposto no art. 325 do Código de Processo Civil.

Custas pela impetrada. Deixo de atender ao pedido de honorários advocatícios, aludido na inicial, por não ocorrerem

na espécie as hipóteses previstas nos arts. 3, 63 e 64 do citado Código.

Publique-se e intime-se.

Vai esta fora do quinquídio em virtude de estar o serviço forense desta comarca acumulado com o serviço eleitoral, em sua fase intensa.

Capivarí, 25 de agosto de 1951. —
Aldo de Assis Dias.