PREFEITO — CASSAÇÃO DE MANDATO — "IMPEACHMENT" — COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES — CONTRÔLE JURISDICIONAL

— Compete à Câmara de Vereadores a decretação do "impeachment" do Prefeito.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Representante: Câmara Municipal de Volta Redonda
Representação n.º 6.328 — Relator: Sr. Desembargador Ferreira Pinto

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da representação que tomou o n.º 6.328, de Volta Redonda, representante a Câmara Municipal, representado o Prefeito César Cândido Lemos: Acordam, por maioria de votos, os Juízes que compõem

o Tribunal de Justiça do Estado do Rio, em Câmaras Reunidas, em declarar o Tribunal incompetente para conhecer da matéria, em face do que decidiu o Pretório Excelso, ao proclamar a inconstitucionalidade de dispositivos simílimos e, reconhecendo a inaplicabilidade do § 10 do art. 70 da Lei estadual n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948, com a modificação que lhe trouxe a Lei n.º 1.750, de 11 de novembro de 1952, determinar a devolução à Câmara Municipal de Volta Redonda, competente para o processo do *impeachment*, em face do disposto na primeira parte do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959.

Cinco vereadores que constituíam a Comissão de Fiscalização Financeira, criada por fôrça da Resolução Legislativa n.º 21, de 22 de dezembro de 1959, em 21 de janeiro último, se dirigiram ao Presidente da Câmara Municipal de Volta Redonda, denunciando o Prefeito César Cândido Lemos, explicando que a referida Comissão, pelos técnicos do Departamento das Municipalidades, Contadores Pedro da Silva Pontes e Edson Leite Torreão da Cunha e Oficial Administrativo, Francisco Ribeiro da Silva, na verificação das contas da execução orçamentária de 1959, relativa à gestão do atual Prefeito, chegara à conclusão, pelo exame das de fevereiro e junho, da existência de irregularidades, desmandos e desrespeitos flagrantes às leis que disciplinam a despesa pública, fatos de tanta gravidade que levavam os seus componentes a admitir haver o Prefeito incorrido em crimes previstos no art. 1.º da Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959.

Enumeraram os cinco edis as irregularidades encontradas e pediram que, nos têrmos do art. 70, e seus parágrafos, da Lei Orgânica das Municipalidades, fôsse processada a denúncia oferecida.

O pedido encontra-se datado de 21 de janeiro do ano em curso e vem acompanhado de certidões e do relatório parcial dos exames de contas da Prefeitura de Volta Redonda, referentes ao período de fevereiro a junho de 1959, apresentado à Comissão pelos já mencionados técnicos do Departamento das Municipalidades.

Instruem o relatório o Orçamento de 1959 e os processos de despesa, n.º 332, referente aos serviços com a decoração e ornamentação da cidade por ocasião dos festejos carnavalescos, na importância de Cr$ 334.000,00; ns. 318, 319, 320, 321, 322, 323 e 325, respectivamente, referentes a pagamentos ao Quinteto Tapajós, de Cr$ 10.000,00, à Cinematográfica São Luís S. A., de Cr$ 25.000,00, à Rádio Sul Fluminense Ltda., de Cr$ 35.000,00, a Olivinha Carvalho, de Cr$ 5.000,00, a Siqueira (artista da Rádio Nacional), de Cr$ 10.000,00, a Otávio Henrique de Oliveira, de Cr$ 20.000,00, a Jorge Veiga, de Cr$ 15.000,00, pagamentos êsses relativos à participação em um "show" à filmagem e à transmissão das solenidades de posse do Sr. Prefeito; processo n.º 475, referente a pagamento da importância de Cr$ 25.500,00, a José de Paiva Laffitte e outro, por serviços prestados no mês de março; processo n.º 444, pagamento de Cr$ 9.900,00, por períodos de férias correspondentes a 57/58, ao ex-funcionário José Carlos da Silva Martins; processo n.º 672, referente a salário, no mês de maio, na importância de Cr$ 23.600,00, a José Manoel da Silva e Ormar do Sacramento.

Foram tomadas declarações de Arquimedes Izaías, Geraldo Juvenil da Silva, João Diniz de Arruda, Antônio Francisco de Oliveira e Ionice Afonso Lacerda. Em 21 de janeiro do ano em curso, presente a referida Comissão em plenário, lida a denúncia, nomeou o Presidente da Câmara, outra, composta de três vereadores, que logo se reuniu e deliberou designar o dia 25 para que fôsse ouvido o Prefeito Municipal.

Essa Comissão de Inquérito, no dia 23 de janeiro, nomeou o Contador do De-

partamento das Municipalidades para seu assessor contabilista e três assesôres jurídicos.

Em resposta ao convite que lhe fêz a Comissão de Inquérito, comprometeu-se o Sr. Prefeito a comparecer e deu longa resposta à denúncia oferecida.

Em outro ofício, se dirigiu à Comissão Legislativa criada pela Resolução n.º 21 e arrolou testemunhas, tendo pedido fôssem requisitadas ao Juízo de Direito da Comarca certidões proferidas em processos trabalhistas.

Além da resposta de fls., encontram-se no processos as declarações prestadas pelo Prefeito César Lemos (fls.), tendo o Chefe do Executivo comparecido acompanhado de quatro ilustres advogados.

No dia 27, foram ouvidas duas das testemunhas arroladas pelo Prefeito Municipal e um dos advogados por êle constituído desistiu das restantes. A Comissão não atendeu ao pedido de requisição de certidões ao Juízo local, por entender tratar-se de matéria restrita à defesa, sendo do interêsse do acusado as apresentar, caso julgasse necessário.

Naquele mesmo dia, assinou-se ao Prefeito prazo de cinco dias para apresentação da defesa final, facultando-se-lhe exame do processo, que se encontraria à sua disposição, na Sala das Comissões, entre 14 e 16 horas.

O Prefeito apresentou razões finais em sua defesa, trabalho subscrito pelo Dr. Jaime de Melo Couto, afirmando tratar-se de procedimento agitado pelo fragor das paixões políticas em que lhe foram recusadas provas por êle requeridas e violados prazos previstos em lei.

Encontra-se a fls. o parecer da Comissão de Inquérito que conclui por um requerimento para que fôsse pelo Presidente convocada a Câmara Municipal, a fim de ser o mesmo votado, julgada procedente a denúncia, reconhecido o Prefeito incurso nos crimes previstos na Lei federal n.º 3.528, arts. 1.º, n.º 3 (art. 315 do Código Penal), 12, segunda parte, 14 e 15.

O parecer está datado de 2 de fevereiro e, convocada a Câmara, em reunião extraordinária, o aprovou, por unanimidade de votos.

Ficou consignado na ata que o procurador do Prefeito, presente aos trabalhos, havia interposto recurso para a Assembléia Legislativa, com fundamento no art. 104 da Constituição estadual.

Remetido o processo, foram juntas, a requerimento da defesa, listas contendo assinaturas favoráveis ao Prefeito, mas a Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa, relator o Deputado A. Macedo, deliberou não conhecer do recurso interposto, em face do que resolveu o Supremo Tribunal Federal, na Representação n.º 314, decidida em 23 de setembro de 1957.

Aprovado o parecer, devolvido o processo à Câmara Municipal de Barra Mansa, foi o mesmo encaminhado a êste Tribunal.

Em seguida à distribuição, a mesma Câmara, por intermédio de procurador que constituiu, pediu a juntada da Resolução que, por 11 votos, em 29 de março, afastou das suas funções o Prefeito César Cândido Lemos e determinou as assumisse o Vice-Prefeito, bem como de certidão da ata da sua 7.ª sessão ordinária, em que foi a proposta aprovada pela unanimidade dos vereadores presentes. O Vice-Prefeito, naquele mesmo dia, prestou o compromisso e assumiu o exercício.

Acompanhando aquêles documentos, vieram várias outras certidões, inclusive comunicação feita pelo Prefeito em exercício, da apuração de um alcance na importância de Cr$ 2.350.549,40, tendo sido decretada a prisão administrativa, por sessenta dias, do Tesoureiro Municipal, José Maia Amaral, responsável pelo desfalque.

Os autos com vista ao Exmo. Sr. Des. Procurador-Geral do Estado, pediu o ilustre advogado constituído pelo Prefeito afastado, fôsse a êles junto um protesto judicial contra arrombamento de cofre, sem observância das formalidades legais, sem a intimação a êle e ao tesoureiro para assistirem à conferência de valores e documentos.

O Des. Procurador-Geral do Estado, em erudito parecer, referiu-se à natureza do *impeachment,* processo eminentemente político, em que se profere um juízo político, consistente em tirar o poder àquele que dêle faz mau uso e impedir que o possua para o futuro.

Viu, por se tratar de processo político-administrativo, competência do Legislador estadual para disciplinà-lo, desde que o não tornasse conflitante com as normas fundamentais da Lei Magna.

Resumindo magistrais votos proferidos no Pretório Excelso, sustentou só se tornar aplicável aos Estados a lei federal, quando não disponham êsses de lei disciplinadora da matéria, o que não acontece no Estado do Rio, onde temos o processo de *impeachment,* a que se devem sujeitar o Governador e, com maior razão, os Prefeitos Municipais, subordinados, respectivamente, às disposições contidas na Constituição do Estado, e às do art. 70 da Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948. Tanto mais de se acolher êsse entendimento, quando a própria Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, em seu art. 4.º, delimita o seu caráter supletivo, prescrevendo a sua aplicabilidade apenas aos Estados de legislação específica inexistente.

Defendeu a atitude da Assembléia Legislativa, recusando-se a conhecer do recurso para ela interposto, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, que deu pela inconstitucionalidade do art. 104 da Constituição fluminense.

Prosseguindo, esforçou-se o eminente Chefe do Ministério Público por demonstrar a competência do Poder Judiciário para conhecer da legalidade ou não do procedimento dos vereadores, não lhe cabendo apenas entrar na indagação da justiça ou injustiça do que foi praticado, restringindo-se a sua atuação à apreciação dos aspectos formais do processo, ao simples exame da legalidade do seu procedimento.

Explicou terem sido observadas, pontualmente, as prescrições estabelecidas no no art. 70 da Lei n.º 109, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 1.750, de 11 de novembro de 1952, pois instituiu-se comissão de 3 membros, abriu-se vista ao Prefeito, que, além da defesa escrita, prestou depoimentos perante a Comissão; elaborou-se, a final, o parecer, à cuja vista decidiu a Câmara dos Vereadores, convertida, então, em tribunal político.

Passou, em seguida, a destruir possível dúvida quanto à ausência de denúncia escrita, apresentada por terceiros, conforme prevê o art. 70, *caput,* e o seu § 1.º Não se podia, porém, negar à Câmara dos Vereador, como órgão fiscalizador do Executivo, tanto que a ela incumbe, além de elaborar o Orçamento, regular a arrecadação e a aplicação das rendas municipais (art. 39, ns. I e II), bem como julgar as contas do Prefeito (art. 39, § 9.º), a instauração do processo de *impeachment,* desde que tenha conhecimento da prática de crime de responsabilidade, por parte do Prefeito. Se a qualquer cidadão ou a diretório de partido político não se recusa êsse poder de iniciativa, com maior razão não se poderá negá-lo ao organismo político que exerce, dentro de certos limites, o contrôle dos atos do Prefeito. Agiram, assim, os vereadores que formaram a primeira Comissão, como delegados da Câmara, apuraram a procedência dos fatos e deram dos mesmos conhecimento ao organismo a que pertenciam. Instaurado o processo, não participaram da Comissão de Inquérito, designada para processar o *impeachment,* tendo mais tarde, como vereadores, votado em ato decisório da Câmara que integram.

Concluiu com pedir o reconhecimento da validade do processo, considerando-se, conseqüentemente, cassado o mandato do Prefeito Municipal de Volta Redonda, que, pelo menos, confessou a prática de irregularidades.

Como nem sempre existe, no crime de responsabilidade, completa coincidência entre êle e os fatos típicos catalogados na lei penal, não provados êsses, exaurir-se-ia o *impeachment*, com a simples destituição do acusado do cargo por êle ocupado. Se, porém, evidenciada a existência de crime, cassada a investidura, seria entregue à Justiça comum, para responder pelos delitos capitulados na lei própria.

Reconheceu que de tôdas as imputações, a que avulta é a que diz respeito ao estôrno de verbas, vedado pela Constituição federal (art. 75) e expressamente classificado como crime, não só no Código Penal (art. 315), como também na Lei n.º 3.528 (art. 1.º, n.º 14) e, genèricamente, na Lei Orgânica das Municipalidades (art. 69, *h*), quando prevê, como delito, os atentados à Lei Orçamentária.

O processo em pauta, como houvesse sido junta, por linha, petição acompanhada de ordens de pagamento expedidas pelo Prefeito ao Tesoureiro, cortou-se a linha, por deliberação dêste Tribunal, que aceitou proposta do Relator para que fôssem ouvidos o digno procurador do Prefeito acusado e o Des. Procurador-Geral do Estado. Negou o primeiro qualquer valor a tais documentos, visìvelmente de caráter particular, nada tendo a ver com o que se relaciona na peça tida como denúncia, ao passo que o ilustre Chefe do Ministério Público os teve como suficientes para, com eloqüência, ilustrar a maneira por que o Prefeito administrava o município, manejando as verbas através de meios inadequados.

Para concluir o relatório, torna-se indispensável referência ao que sustentou, em memoriais distribuídos, o provecto procurador do Prefeito afastado do exercício do cargo, nos quais deu o processo como visceralmente nulo, por lhe faltar prazo para a defesa, visto como o § 6.º do art. 70 da Lei estadual n.º 109 declara que, inicialmente, ao Prefeito será concedido o prazo de 10 dias para defesa e especificação de provas; por não ter sido observado, na votação final, o mínimo dos dois-terços dos componentes da Câmara, pois sendo constituída de 13 vereadores a de Volta Redonda, o *quorum* de 2/3 seria de 9 vereadores, não sendo possível se incluir entre os onze votantes aquêles cinco que ofereceram a denúncia. Por fim, com apoio em ensinamentos de Aurelino Leal, Pontes de Miranda, robustecidos por magistral voto do Min. Hahnemann Guimarães, negou a possibilidade de se movimentar o processo do *impeachment* contra os Prefeitos, sendo, assim de todo inconstitucional o art. 70 da Lei estadual n.º 109.

Fêz também o nobre causídico considerações sôbre o mérito no sentido de convencer da inexistência de crime, pois foram todos os itens da denúncia esclarecidos pelo acusado, que demonstrou não ter feito um único pagamento, sem que houvesse recorrido à verba própria, como evidenciou nada haver pago, sem autorização legal.

Não experimentamos a menor dúvida em concordar com o preclaro Des. Procurador-Geral do Estado, quando no seu tão erudito parecer nos esclarece sôbre a natureza do *impeachment*, demonstrando tratar-se de um processo eminentemente político, em que, conforme preleciona Story, se profere um juizo político, consistente em retirar o poder daquele que do mesmo fêz mau uso e impedir que dêle disponha para o futuro e, por se tratar de um processo político-administrativo, reconheceu competência ao legislador estadual para disciplinálo, desde que não se ponha em conflito com os princípios fundamentais da Constituição federal.

Trouxe o eminente Chefe do Ministério Público, para os autos, ensinamentos do doutíssimo Hely Lopes Meireles, magistrado paulista, que, desde quando em Ituverava pontificou, mimoseou as letras jurídicas pátrias com a preciosa contribuição do seu *Direito Municipal Brasileiro,* onde expôs tratar-se de instituto originário da Inglaterra, de onde se transportou para os Estados Unidos da América, definido na Seção IV, art. 2., de sua Constituição. Difere, porém, o *impeachment* inglês fundamentalmente do americano, onde foi o nosso Direito Constitucional procurar o modêlo. Na Inglaterra, o processo tem o seu tríplice conteúdo penal, civil e político, ao passo que nas nações americanas só tem alcance político, ficando relegada à Justiça comum a apuração da responsabilidade penal e civil em que o acusado incidir. Na sistemática do nosso Direito, são palavras do douto Juiz paulista, constantes de decisão que mereceu reprodução no vol. 182, às págs. 250 a 259, da *Revista dos Tribunais,* o *impeachment* apenas despoja o indiciado das prerrogativas do cargo que ocupa, para submetê-lo a julgamento perante a Justiça comum, como simples cidadão.

No dizer dos constitucionalistas opera-se a "desqualificação" do acusado, nivelado ao comum dos homens, para que a pena que lhe fôr imposta não resvale no Poder de que era detentor. A única restrição que tal processo acarreta, é de natureza política, e consiste na inabilitação temporária para o exercício de qualquer outra função pública. Distingue-se, assim, a questão política (*impeachment*), da questão de Direito comum (*indictment*). É o sistema tradicional do nosso Direito, instituído pela Constituição republicana de 1891 (art. 53) e regulamentado pelo Decreto n.º 27, de janeiro de 1892; mantido pela Constituição federal de 1934 (art. 59, § 7.º), conservado na Carta outorgada de 1937 (art. 86, § 1.º), vigorante na Constituição atual (art. 88, parágrafo único).

Por isso, se em certas legislações estrangeiras lavra discórdia sôbre a natureza dêsse instituto de aspecto político, criminal e civil, entre nós não persiste dúvida sôbre o seu caráter eminentemente político.

De sua natureza política (e não criminal ou civil), é que decorre a possibilidade de ser instituído e regulamentado também pelos Estados-membros da Federação, sem ofensa à restrição do art. 5.º, n.º XV, *a,* da Constituição federal no que tange com os seus governadores e prefeitos municipais.

Prosseguindo, o mesmo culto Juiz referiu-se às lições de Temístocles Brandão Cavalcânti (*A Constituição Federal Comentada,* 1948, págs. 263 e segs.), de Carlos Maximiliano (*Comentários à Constituição Brasileira,* 4.ª ed., vol. II/392), sem se esquecer da suma autoridade de Rui.

Amparou a sua douta decisão em acórdão do Pretório Excelso, onde no mesmo sentido se firmou a jurisprudência, pelos votos vencedores de Pedro Lessa e de Enéas Galvão (acórdãos na *Revista do Supremo Tribunal Federal,* vols. 19/11 e 45/13), jurisprudência mantida no julgamento da Representação n.º 96, que deu pela inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição paulista que cuidavam do *impeachment* do Governador, apenas porque aberrantes da norma federal.

Na sentença do culto Juiz de Ituverava, unânimemente mantida pela Sexta Câmara Civil do Tribunal de Justiça, foi transcrita conclusão de voto do insigne Min. Orosimbo Nonato: "não chega a concluir que, por ser da competência do Poder Federal legislar sôbre Direito adjetivo e substantivo, sôbre crime, sôbre pena, não possa a Constituição estadual dispor quanto ao *impeachment.* Trata-se, sem dúvida, de imposição de pena; mas de pena de caráter político. Cuida-se do exercício de função punitiva, mas de conteúdo esencialmente político. Se não pode o legislador constituinte estadual lançar ao olvido as regras fundamentais que se

delineiam na Constituição federal, cabe-lhe, todavia, o uso dêsse remédio, cujo caráter político é de nítido relêvo."

Não menos categóricos foram os votos dos Mins. Lafayette de Andrada e Edgar Costa, merecendo destaque a seguinte parte do segundo: "Processo, como ficou dito, de origem constitucional e de natureza política, dizendo respeito ao funcionamento regular dos podêres governamentais, lícito é, sem dúvida, aos Estados-membros adotá-lo e inscrevê-lo em suas Constituições, observados, porém, aquêles princípios mínimos e regras básicas que o informam no modêlo federal, estatuídos como indispensáveis e asseguradores do necessário equilíbrio do princípio de independência e harmonia entre aquêles podêres, instituídos pela mesma Constituição, como princípio maior" (*Arquivo Judiciário,* vol. 85/130).

O saudoso Min. Castro Nunes, votando na mesma representação, insistiu no esclarecer não ser possível argumentar com as regras do Direito Penal e Processual em se tratando de uma instituição eminentemente política, por sua natureza e fins, e nem se admitir negar aos Estados o *impeachment,* sob pena de se lhes mutilar a autonomia política e reduzir o seu Poder Legislativo (*Soluções de Direito Aplicado,* págs. 469 e 473).

No Estado do Rio, a Constituição de 20 de junho de 1947 dispôs no seu art. 100: "A Lei Orgânica das Municipalidades definirá os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e regulará o respectivo processo."

Em 16 de fevereiro de 1948 foi publicada a Lei Orgânica das Municipalidades, que nos seus arts. 68 a 70 cuidou da responsabilidade dos Prefeitos, incluindo entre os crimes de responsabilidade — atentarem contra a existência da União, do Estado ou do Município; o livre exercício dos podêres constitucionais e municipais, particularmente; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do Município; a probidade da administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos; o cumprimento das decisões judiciárias.

Sofreu o seu capítulo VIII, que compreendia os referidos artigos, modificações pela Lei n.º 1.750, de 11 de fevereiro de 1952, ao incluir entre os seus dispositivos que na interpretação dos crimes de responsabilidade, ter-se-iam em conta as definições constantes da lei federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, ou de outra que a modifique ou substitua, e nos §§ 9.º e 10, assim dispôs: "Encerrada a discussão, nos têrmos do Regimento Interno da Câmara, será processada a votação, sem encaminhamento desta e sem que se permitam quaisquer questões de ordem. A votação será nominal. O Presidente efetivo da Câmara não votará, ainda que passe a presidência dos trabalhos a outro. Aprovado por dois-terços da Câmara o parecer que concluir pela existência de crime de responsabilidade, será o processo, com os documentos que o instruírem e depois de cinco dias, remetido ao Presidente do Tribunal de Justiça, para o julgamento, observado o que dispõe o Regimento Interno do Tribunal, salvo se, naquele prazo, fôr interposto recurso para a Assembléia Legislativa com fundamento no art. 104 da Constituição do Estado. O recurso será interposto por petição dirigida ao Presidente da Câmara, que enviará o processo à Assembléia Legislativa, dentro de 48 horas, com as informações que lhe parecerem convenientes; se a comissão não oferecer o seu parecer no prazo previsto no § 6.º, tanto o Prefeito como o denunciante poderão solicitar à Assembléia Legislativa que delibere sôbre a denúncia mediante parecer do Departamento das Municipalidades, assinado à Câmara Municipal prazo improrrogável de 20 dias para as informações ou alegações que entenda de oferecer. A Assembléia se manifestará no prazo de 60 dias, a contar do oferecimento do parecer emitido pelo Departamento das Municipalidades, sob a responsabilidade dos culpados, pela não

observância do que é disposto neste parágrafo; negado provimento ao recurso previsto no § 10, ou não tendo sido êle interposto, o Prefeito ficará automàticamente afastado de suas funções, com direito apenas à metade do subsídio; não sendo concluído pelo Tribunal de Justiça o julgamento no prazo máximo de 30 dias, cessará o afastamento provisório do Prefeito."

Êstes dispositivos legais são os que se encontram em vigor, conforme se verificará da publicação da Imprensa Oficial que contém a Lei n.º 109, atualizada, até junho de 1955.

Verifica-se haver o legislador estadual atribuído a decisão final do *impeachment*, "o julgamento ao Tribunal de Justiça, observado o que dispõe o Regimento Interno do Tribunal", mas essa parte do dispositivo legal não pode prevalecer, em face do que decidiu o Pretório Excelso, ao julgar a Representação n.º 111, dando pela inconstitucionalidade dos arts. 57, § 2.º, e 58, parágrafo único, da Constituição de Alagoas, que entregou o julgamento do Governador ao Tribunal de Justiça do Estado, depois que a Assembléia Legislativa, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarasse procedente a acusação.

Merecem transcrição as seguintes palavras do insigne Min. Orosimbo Nonato: "Entendo que o *impeachment*, sendo processo eminentemente político (juízo político), pode ser disciplinado pelo Poder Constituinte estadual, porque não se trata, aqui, de punir, criminalmente, alguém, o que seria função legislativa, mas de declarar incompatibilidades, desqualificações, destituições, tôdas de ordem política, admissíveis, assim, no plano federal, como no estadual. Apenas, impõe-se ao legislador estadual constituinte o dever de não deixar de se submeter ao molde da lei federal. Êsse molde é que foi quebrado pelo constituinte alagoano, dando ao *impeachment* feição de processo penal, julgado, sobretudo, pelos órgãos do Poder Judiciário. Essa noção, êsse conceito que ressai do texto constitucional alagoano, está ao arrepio não só da índole mesma do instituto, senão, do modêlo fixado e regulado, irremovível, pelo constituinte federal. Seria possível, sem dúvida, a um determinado país, não atender à feição estrita do instituto e ainda desconsiderar a fonte de que houvesse provindo, se bem que, geralmente, êsses velhos institutos devem guardar, através da sua evolução, os traços primordiais que assinalaram o seu nascimento e revelaram a sua aplicação em outros países. Mas, se seria possível ao constituinte brasileiro criar um *impeachment* especial, um modêlo especial de *impeachment*, o mesmo não passa com o constituinte estadual, que não pode se alongar, no caso, dos sulcos entalhados pela Lei Maior do País."

O Min. Edgar Costa deu também como motivo do seu voto pela inconstitucionalidade, o fato de haver a mesma Constituição, no seu art. 57, estabelecido como Tribunal de julgamento o Tribunal de Justiça, "contra, aliás, o que está decidido por êste Supremo Tribunal, no sentido de que o Juízo de *impeachment*, é Juízo político", referindo-se o Min. Hahnemann Guimarães às razões que deu o *Federalist* para que não se confiasse à Côrte Suprema o julgamento dêsses crimes, em que a pena se limita à destituição do cargo e à desqualificação do funcionário.

O Min. Laudo de Camargo, igualmente, frisou que, "sendo o *impeachment*, como é, um instituto político-criminal, bem de ver que, nos julgamentos, não dispensa a instância política" (*Revista Forense*, vol. 126, págs. 79 a 81).

Declarados nulos, em grande parte, dispositivos das Constituições de alguns Estados, sôbre a responsabilidade dos seus Governadores, e agitada a dúvida quanto à possibilidade de aplicação do *impeachment* aos Prefeitos, apressou-se o legislador federal em definir os crimes de responsabilidade e regular o processo

de julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República, dos Governadores e Secretários de Estado, pela Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950 e pela Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, dos Prefeitos Municipais, aos quais seriam aplicadas no que coubessem, as disposições da Lei n.º 1.079.

Incluiu a Lei n.º 3.528, entre outros crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais: incidir nas infrações previstas nos arts. 312 e 327 do Código Penal; exceder ou transportar, sem autorização da Câmara de Vereadores, as verbas do orçamento, bem como realizar o seu estôrno ou infringir disposição da mesma lei; ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das suas prescrições, não se distanciando, assim, muito do que ficou constando da nossa Lei Orgânica dos Municípios, que declarou crimes de responsabilidade, também, os atos que atentassem contra a probidade da Administração e a lei orçamentária (ns. V e VI do art. 69 da Lei n.º 109).

Inaplicável o dispositivo da Lei estadual n.º 1.750, de 11 de fevereiro de 1950, que, embora modificando dispositivos da Lei n.º 100, manteve a competência do Tribunal de Justiça para julgamento dos crimes de responsabilidade atribuídos aos Prefeitos, porque o Supremo Tribunal Federal já declarou inconstitucional delegarem os legislativos estaduais aos Tribunais de Justiça a decisão sôbre *impeachment*, Juízo político, que, ouvido o grande João Barbalho, deve anteceder ao pronunciamento da Justiça comum, que só age, depois que alguns altos servidores são declarados em culpa e postos fora do cargo.

Inaplicável a nossa lei estadual, mesmo porque, para o julgamento se deveria observar o que dispusesse o Regimento Interno do Tribunal (§ 10 do art. 70, com a modificação que lhe trouxe a Lei estadual n.º 1.750), que nada contém com referência a tão importante matéria, certamente, pela dificuldade que encontrou o Tribunal Pleno em aceitar tão delicada atribuição, sempre conferida a tribunais mistos ou às próprias Assembléias Legislativas, impende-nos obediência ao art. 4.º da Lei n.º 3.528, assim redigido: "Nos Estados onde as Constituições ou as leis orgânicas não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos prefeitos, observar-se-ão, para os respectivos atos, no que lhe fôr aplicável e enquanto perdurar a omissão do legislador competente, as normas estabelecidas na Lei n.º 1.079, de 19 de abril de 1950. Parágrafo único. Quando não dispuser de outra forma a legislação estadual, o julgamento incumbirá à Câmara dos Vereadores, que só poderá proferir sentença condenatória pelo voto de dois-terços dos seus membros; e da sentença caberá recurso de ofício, com efeito suspensivo, para a Assembléia Legislativa."

Em face do que ficou expresso, inaplicável sendo o dispositivo da lei estadual, que atribuiu ao Tribunal de Justiça a segunda parte do processo, o julgamento do *impeachment*, visto haver o Pretório Excelso, em obediência ao disposto no parágrafo único do art. 8.º da Constituição federal, declarado inconstituicional dispositivo simílimo, é de se reconhecer, enquanto o legislador estadual não dispuser de modo diverso, competente a Câmara dos Vereadores para julgamento do Prefeito em crime de responsabilidade que permitiu a movimentação do *impeachment*.

E não se argumente com o fato da inexistência nos municípios do sistema bicameral, porque é, ainda, Castro Nunes quem nos adverte: "Se os Estados não estão obrigados ao sistema bicameral, é forçoso admitir uma dessas soluções: ou a própria Assembléia será o juiz da sentença, depois de julgar procedente a acusação (solução que não será inconstitucional, *ad instar* do que se pratica nos julgamentos originários em que o recebi-

mento da denúncia, a instrução, a pronúncia e o julgamento final pertencem ao mesmo colégio processante e judicante); ou o será uma Côrte especial, composta de magistrados superiores e deputados, depois de julgada procedente a acusação pela Assembléia, solução que também não me parece inconstitucional, e já era praticada em vários Estados sob as instituições de 91, (*Constituições Estaduais*, 1921, pág. 126), conforme tive ocasião de examinar. O essencial é que no mecanismo dos podêres os Estados adotem o processo político de responsabilidade funcional, que é o *impeachment* (*Soluções de Direito Aplicado*, pág. 472).

O relator muito hesitou antes de preferir a solução decorrente da aplicação da Lei n.º 3.528, visto considerar mais garantidor o julgamento final por um tribunal misto com a composição aproximada do instituído no § 3.º do art. 78 da Lei n.º 1.079 e que seria o criado pelo art. 42 da Constituição do Estado do Rio.

Acontece, porém, que, além do constituinte nosso não haver estabelecido o mesmo número de membros do Legislativo e do Judiciário para a formação do Tribunal Especial, ainda determinou que os componentes viriam, os do Legislativo, eleitos pela Assembléia, sendo apenas escolhidos, por sorteio, os desembargadores.

Com êsse modo de constituição não concordou o Supremo Tribunal Federal no recurso de mandado de segurança n.º 4.928, terminando por, valendo-se do poder de construção, sempre reconhecido à Côrte Suprema, nos Estados Unidos, determinar fôsse feita, por sorteio, a escolha dos Deputados, conforme se estatuíra na própria lei para a escolha dos outros membros do Tribunal.

A preferência pelo Tribunal que julga o Governador nos processos de *impeachment* para a decisão final nos dos Prefeitos, seria perfeitamente admissível, mas contra a solução ficaria a bradar tratar-se de fixar competência, e mais, com violação da garantia implícita no regime que é a preexistência do órgão julgador na sua composição.

Por isso, preferimos ficar, rigorosamente, dentro da solução estabelecida pelo legislador federal, que, na Lei n.º 3.528, atribuiu à Câmara dos Vereadores o julgamento dos Prefeitos nos crimes de responsabilidade, só podendo proferir sentença condenatória pelo voto de dois-terços dos seus membros.

A preferência que damos à lei federal, que provê para caso de ausência da estadual, encontra o melhor apoio no erudito voto do Min. Luís Gallotti, a final predominante no julgamento do recurso de mandado de segurança n.º 4.928: "Cumpre notar que a lei federal, no caso, tem aplicação onde a lei estadual ficou e continua omissa. Assim, sem a lei federal, resultaria a irresponsabilidade do Governador. E nada é mais essencial no nosso regime, já o disse, do que serem responsáveis as autoridades. A Constituição assegura a independência dos Podêres, inclusive, é óbvio, do Legislativo e do Judiciário. E inclui expressamente êsse princípio entre os que o Estado tem de observar, sob pena de intervenção federal (art. 7.º, n.º VII, *b*), intervenção que será decretada por lei federal (art. 8.º). No art. 89 n.º II, um dos crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo especialmente previstos é o de atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Logo, se as Constituições estaduais, como a de Alagoas, legislaram inconstitucionalmente sôbre essa matéria e foram nessa parte fulminadas por decisão do Supremo Tribunal Federal e se tais normas não foram devidamente substituídas, como dar pela inconstitucionalidade da lei federal que supre a omissão para evitar que num ou mais Estados da Federação, deixe de vigorar aquela responsabilidade exigida pela Constituição em princípio fundamental que os Estados devem obedecer, para evitar que, num ou vários Estados,

deixe de existir efetivamente aquela peça essencial ao nosso sistema de freios e contrapesos, que é o *impeachment?* Essa lei federal, a meu ver, longe de violar a Constituição federal, resguarda e assegura o que ela determina num dos seus preceitos cardiais" (*Revista de Direito Administrativo,* vol. 52, págs. 291 e 292).

Passamos, para ilustrar as nossas considerações, a transcrever o que ouvimos do eminente Des. Braz Felício Panza: "Cremos haver deixado bastante clara a questão constitucional trazida a debate, em tôrno das leis locais, assim com a palavra dos doutores, como do Colendo Supremo Tribunal Federal, que, por vêzes, se pronunciou sôbre a matéria, com absoluta unidade de interpretação.

Ao mesmo resultado se chegaria, entretanto, pondo de parte a questão extrema do aspecto constitucional, se atentarmos em que, na espécie, existe tão-só conflito e incompatibilidade entre textos que disputam a primazia: a Lei Orgânica das Municipalidades e a Lei federal n.º 3.528, de janeiro de 1959.

Ora, é princípio conhecido e apregoado pelos doutos, que, quando se "verifica conflito entre duas prescrições legais, uma é necessàriamente contrária ao direito estabelecido na outra, resolvendo-se o conflito em favor da norma hieràrquicamente superior".

O Tribunal de Justiça, aí, no dizer sintético de Rui, passa a ser apenas o instrumento da lei preponderante. Aplicá-la, é imperativo ao Judiciário.

Aliás, vale insistir, o Poder Judiciário, ao apreciar lei inconstitucional, não a revoga, nega-lhe aplicação, não lhe dá obediência, tira-lhe a autoridade. Assim, o estado de colisão desaparece, pois uma lei imcompatível com a Constituição ou com o sistema político brasileiro, é sempre uma lei inconstitucional e o desconhecimento dos seus efeitos opera sempre *ex nunc.*

Como vimos da exposição que venho de fazer, a legislação estadual, no que toca aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos, contraria frontalmente o mecanismo político do julgamento do *impeachment,* atribuindo competência para tanto ao Tribunal de Justiça, com a agravante de haver determinado que fizesse constar do seu Regimento Interno normas para êsse processo de julgamento, exorbitância manifesta, porque o direito constitucional conferido aos Tribunais, de elaborar seu Regimento, limita com a economia de sua organização, vida interna própria, legislando supletivamente sôbre julgamento em segunda instância, na forma das leis processuais vigentes.

Tal legislação é inaceitável, como se não existisse.

Daí a inteira aplicação do disposto na parte final do parágrafo único do art. 4.º da citada Lei n.º 3.528: o veredicto compete à Câmara dos Vereadores. Esta Lei n.º 3.528, de 1959, é lei federal, posterior à lei estadual, lei orgânica das municipalidades.

Ora, quando lei federal posterior regula totalmente assunto tratado por lei estadual, é de notar que o direito federal afasta a vigência do estadual. É o que ocorre na hipótese em discussão. A lei de âmbito nacional aqui esposada é, ademais, harmônica com os princípios políticos-jurídicos informativos do *impeachment,* que afastam, sàbiamente, o Judiciário das questões políticas, reservando sua atividade à vigilância e guarda do respeito à observância das garantias individuais".

Douto voto do Des. Nestor Perlingeiro forçou-nos a um reexame da matéria tão grande é o acatamento que temos por tôdas as manifestações de opinião do digno Magistrado. Um pedido de vista, feito por nobre colega, nos possibilitou mais retardado estudo de tôda matéria e depois de meditarmos também sôbre a decisão do Supremo Tribunal Federal na Representação n.º 350, feita pela Pro-

curadoria-Geral da República, encampando solicitação que lhe fôra encaminhada pela Câmara Municipal de Salinas, Estado de Minas, que argüia a inconstitucionalidade do art. 91 §§ 2.º, 3.º e 4.º, da Constituição daquele Estado, deu apenas pela inconstitucionalidade do dispositivo que possibilitava recurso, sempre com efeito suspensivo, para o Tribunal de Contas, em determinadas hipóteses, e para a Assembléia Legislativa, em outras, recurso obrigatório, quando concluisse a Câmara pela cassação do mandato do Prefeito, mais forte se tornou a nossa convicção.

Dispõe a Constituição mineira, no seu art. 91: "O Prefeito perderá o cargo nos seguintes casos: I — quando não apresentar contas documentadas ou não obtiver sua aprovação por motivo de emprêgo ilícito dos dinheiros públicos; II — quando se utilizar, em proveito próprio, ou de terceiros, dos bens públicos; III — quando atentar contra a probidade na administração, ou a lei orçamentária; IV — quando atentar contra o livre exercício dos podêres da Câmara Municipal; V — quando atentar contra o gôzo e o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; VI — quando vier a residir fora da sede do município, ou dêle se ausentar."

O Supremo Tribunal não incluiu entre os inválidos os atos da Câmara Municipal concernentes à cassação dos mandatos de prefeitos e vereadores, só tendo como exorbitância insuportável se sujeitar à Assembléia Legislativa aquêles atos, mesmo porque o Pretório Excelso já vinha decidindo que tais deliberações só podem ser apreciadas e desfeitas, quando ilegais, pelo Poder Judiciário.

O provecto Procurador-Geral, na referida representação, para eliminar dúvidas, referiu-se à Lei federal n.º 211, de 7 janeiro de 1948, que dispõe sôbre a perda de mandatos eletivos, inclusive dos municípios, firmando a competência da Câmara interessada em decretá-la, estabelecendo, no seu art. 3.º, que "a declaração será feita nos têrmos do Regimento Interno de cada corpo legislativo".

Ficou perfeitamente esclarecido e citou-se, nesse sentido, abundante jurisprudência, conservar-se a via judicial aberta àquele que tiver o seu mandato cassado pela Câmara de Vereadores (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 56, 257 a 260).

Procuramos deixar bem claro que sendo o *impeachment* processo de natureza política e não criminal ou civil, decorria a possibilidade de ser instituído e regulamentado também pelos Estados-membros da Federação, sem ofensa à restrição do art. 5.º, n. XV, *a*, da Constituição federal, no que tange com seus governadores e prefeitos.

Observando-se, porém, dispositivo de lei federal, na ausência, ou melhor, na inaplicabilidade do dispositivo da lei estadual que atribuiu o julgamento final ao Tribunal de Justiça, em vista do que decidiu o Pretório Excelso na representação n.º 111, contra disposições da Constituição do Estado de Alagoas, estaremos com ouvidos atentos ao que ali se resolveu, quando, ao reconhecer aos Estados competência para adotar o *impeachment* nas suas Constituições, impôs, porém, "fôssem observados os princípios mínimos e regras básicas que o informam no modêlo federal, estatuídos como indispensáveis e asseguradores do necessário equilíbrio do princípio de independência e harmonia entre aquêles podêres, instituídos pela Constituição, como princípio maior".

O insigne Min. Orosimbo Nonato, ainda mais claro, ao concluir o seu voto pela inconstitucionalidade de se atribuir o julgamento ao Tribunal de Justiça, frisou a necessidade de não se alongar o legislador estadual dos sulcos entalhados pela Lei Maior do País.

Se assim é, se a recomendação do altíssimo Pretório tem sido para que o procesamento não se afaste do estabelecido o pela lei federal, foi que tivemos

como perfeitamente aplicável o que dispôs o legislador da União, na Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, no seu art. 4.º, parágrafo único: "Quando não dispuser de outra forma a legislação estadual, o julgamento incumbirá à Câmara dos Vereadores, que só poderá proferir sentença condenatória pelo voto de dois-terços dos seus membros".

Não entendemos, apenas, necessário, proclamar inconstitucional a parte do § 10 do art. 70 da nossa Lei Orgânica das Municipalidades, com a modificação que lhe trouxe a Lei n.º 1.750, de 11 de fevereiro de 1952, que atribuiu o julgamento final ao Tribunal de Justiça, visto já haver o Pretório Excelso, cumprido o disposto no parágrafo único do art. 8.º da Constituição federal, reconhecido inválido dispositivo simílimo, de modo que nos limitamos a proclamar inaplicável aquêle dispositivo legal, conforme procederíamos, se proferido julgamento final pela Câmara, fôsse interposto o recurso de que cogita a parte final do parágrafo único do citado art. 4.º da Lei n.º 3.528.

O Supremo Tribunal Federal, conforme ensina Pontes de Miranda, nos seus admiráveis comentários, reconhece a inobservância de princípio constitucional e é evidente que, proclamada por êsse meio, a inconstitucionalidade de determinado dispositivo de uma das Constituições, todos os outros, se idênticos, tombarão por terra, não sendo mais permitido a qualquer dos altos Tribunais do País insistir em conceder-lhes aplicação.

Atente-se mais em que o julgamento do Prefeito pela Câmara Municipal, instituído na Constituição de Minas, passou pelo crivo do mais alto Tribunal do País e dali saiu íntegro, conforme se vê da decisão na representação n.º 350, encontrando-se entre os votos vencedores o do Min. Hahnemann Guimarães, que, anteriormente, nem mesmo admitia o processo de *impeachment* em relação aos Prefeitos, visto dêle não haver cuidado a Constituição federal.

De modo que, não obstante acompanharmos sem restrições a argumentação do nobre colega Des. Perlingeiro, em relação à inconstitucionalidade de uma parte do § 10 do art. 70 da Lei Orgânica das Municipalidades, de outra, do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 3.528, entendemos dispensável repetir o reconhecimento da inconstitucionalidade, já afirmada, em dois acórdãos, no Pretório Excelso, ao exercitar função precípua que lhe foi atribuída pelo parágrafo único do art. 8.º da Constituição federal, limitando-nos, por isso, a dá-los como de todo inaplicáveis em face das mencionadas decisões.

E nem se argumente que, em aceitando a competência da Câmara, estaríamos abandonando o que prescreve o § 4.º do art. 141 da Constituição federal, que veda à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão do direito individual, porque não faltaria oportunidade ao mesmo Poder, para, rigorosamente dentro das suas atribuições, pelos meios processuais previstos, verificar se foram observadas as formalidades processuais recomendadas em lei, e proferida sentença, se condenatória, pelo número mínimo de votante previsto em lei.

No caso em estudo, será isso muito fácil, porque já temos, ajuizado, dentro do prazo legal, mandado de segurança que o Tribunal Pleno determinou seguisse os seus trâmites regulares, de modo que naquele processo sumaríssimo poderão ser decididas várias das argüições contra o *impeachment*, já suscitadas pelo provecto procurador do Prefeito.

Niterói, 29 de junho de 1960 — *Luciano Alvares*, Presidente. — *Ferreira Pinto*, Relator. — *Nestor Perlingeiro*, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: A preliminar de incompetência dêste Tribunal só pode ser apreciada no exame da constitucionalidade do art. 70, §§ 10 e 13, da Lei Orgânica das Municipalidades e dos arts. 3.º e 4.º da Lei federal n.º 3.523, de 3 de janeiro de 1959.

Como estas questões se acham intimamente ligadas, indiquei se submetesse à apreciação do Tribunal Pleno a questão prejudicial de inconstitucionalidade das disposições legais citadas. E isto porque: Não há a menor dúvida de que são inconstitucionais as disposições das leis estaduais que definiram os crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais e que deram normas aos respectivos processos de julgamento.

A doutrina em que se basearam os votos no venerando acórdão do egrégio Supremo Tribunal Federal, relativa à inconstitucionalidade dos arts. 57, § 2.º, e 58, parágrafo único, da Constituição de Alagoas, é absolutamente convincente, o que se verá na síntese de sua ementa:

"Violam a Constituição federal os dispositivos de Constituição estadual que estabeleçam para o *impeachment* normas exorbitantes das fixadas na Carta Magna, transfiram ao Judiciário o julgamento dos crimes de responsabilidade e definam os fatos que os constituam" (*Revista Forense*, vol. 126, pág. 77).

Destaca-se do voto do eminente Ministro Relator o trecho conclusivo:

"E contrário à independência do Poder Executivo submeter quem o exerce a regime não admitido em lei federal, pois que sòmente à União compete legislar sôbre o Direito Penal e o processo (Constituição, art 5.º, n.º XV, *a*)."

Entretanto, embora a legislação do Estado do Rio de Janeiro esteja na mesma situação da Constituição de Alagoas, no tocante a esta matéria, já hoje vigora a Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, em cujos arts. 3.º e 4.º se contém o reconhecimento das normas estabelecidas ou que se estabelecerem nas Constituições e leis estaduais, para o processo e julgamento dos prefeitos: o legislador federal delegou podêres aos constituintes e legisladores estaduais para o estabelecimento dessas normas.

Da leitura dêsse dispositivos legais verifica-se, de imediato, que se não pode conhecer da constitucionalidade ou inconstitucionalidade do art. 70 da Lei estadual n.º 109, Lei Orgânica das Municipalidade, sem se tomar em consideração a Lei federal n.º 3.528. A declaração da inconstitucionalidade da Lei Orgânica nulificaria, tàcitamente, implicitamente, os arts. 3.º e 4.º da Lei n.º 3.528: Estas disposições da lei perderiam a sua eficácia, arrastadas pela inconstitucionalidade da lei estadual.

Por outro lado, se uma lei federal pretende legitimar disposições das leis dos Estados, estas não podem ser declaradas inconstitucionais, senão reconhecida a da lei da União. Êsse exame, portanto, só pode ser feito em conjunto.

Não tendo dúvida de que o legislador feriu frontalmente o princípio constitucional da unidade do processo, resguardado na competência exclusiva da União para legislar sôbre o Direito Processual (art. 5.º, n.º XV, *a*). O art. 6.º da Constituição admitiu, é verdade, a legislação estadual supletiva ou complementar, aos casos do n.º XV do art. 5.º, porém o fêz excluindo taxativamente, além de outros, os do Direito Penal e Processual.

A Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, pretendeu estabelecer normas verdadeiramente constitucionais, como se fôsse a própria Constituição. Ao atribuir aos Estados legislar sôbre processo dos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, permitindo a multiplicidade dessas leis nos Estados, contrariou frontalmente a Constituição federal, arts. 5.º, n.º XV, *a*, 6.º e 18 § 1.º.

Parece-me, *data venia*, que êste Tribunal é incompetente para o julgamento dos prefeitos, nos crimes de responsabilidade, porque não inconstitucionais o art. 70 da Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1952, e n.º 4.312, de 27 de maio de 1960; o art. 3.º da Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, as expressõees "onde as Constituições ou as leis orgânicas não

determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos prefeitos" e "enquanto perdurar a omissão do legislador competente", do art. 4.º, e "quando não dispuser de outra forma a legislação estadual", do parágrafo único do citado art. 4.º da referida Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959.

É claro que esta incompetência para o julgamento dos crimes de responsabilidade do prefeito não afasta a competência decorrente da via judicial própria e oportuna (art. 141, § 4.º, da *Constituição federal*).

Entretanto, indicada esta prejudicial de inconstitucionalidade, com a fundamentação acima exposta, entendeu o Tribunal de Justiça, como se vê na ata de 28 de junho do ano corrente, de rejeitá-la, contra o meu voto e os dos eminentes Des. Ari Fontenelle e Vieira Ferreira. Para a maioria do Tribunal, a preliminar de incompetência não estava necessàriamente ligada à inconstitucionalidade dessas leis, porém à inaplicabilidade do § 10 do art. 70 da Lei Orgânica das Municipalidades, visto que o egrégio Supremo Tribunal Federal, na representação n.º 111, deu como inconstitucionais os arts. 57, § 2.º, e 58 da Constituição de Alagoas (*Revista Forense*, vol. 126/77).

Porém, *data venia*, parece-me que nenhuma lei que contraria princípios constitucionais, pode deixar de ser aplicada, senão depois que ela mesma haja sido declarada inconstitucional.

Pouco importa que outras leis de outros Estados, esposando os mesmos princípios, tenham sido declaradas inconstitucionais pelo Pretório Excelso.

Muito diferente é a questão de dever-se reapreciar a inconstitucionalidade da mesma lei, tôda vez que surgissem novos casos concretos. Para isso, sim, é que a declaração valeria, com eficácia em todos os casos subseqüentes, tendo-se como suprimida virtualmente a autoridade da lei na aplicação a casos idênticos, no dizer de Castro Nunes (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, ed. 1943, pág. 588, *in fine*).

Reconhecer a inconstitucionalidade de leis, em que se contêm princípios declarados inconstitucionais, sem o declarar expressamente, constitui infrigência ao imperativo constitucional do *quorum* previsto no art. 200 da Constituição federal, além de desatender, *data venia*, o princípio de hermenêutica de que ao entendimento judicial corresponde um julgamento: Se por fôrça de expressão se teve um princípio como inconstitucional só o exame dessa inconstitucionalidade em outras leis poderia demonstrar que o mesmo princípio norteou essas leis.

No caso em julgamento, ainda acresce a circunstância de que várias leis posteriores à manifestação do mais alto Tribunal do País não poderiam ser atingidas, sem o respectivo julgamento, pela decisão pretérita.

Contudo, se o Tribunal de Justiça, por sua maioria, houve por bem não acolher a indicação de inconstitucionalidade, nenhuma dúvida tenho sôbre a perfeita aplicabilidade das disposições legais citadas e, por conseguinte, coerentemente, rejeito a preliminar de incompetência dêste Colegiado. — *José Navega Cretton*, vencido, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: O processo em julgamento encerra dois aspectos de importância fundamental: *a*) sendo o *impeachment* eminentemente político, pode ser disciplinado pelo Poder constituinte estadual, porque não se trata de punir criminalmente alguém, o que seria função legislativa.

Vê-se, portanto, que quando se trata de declarar incompatibilidades, desqualificações, destituições, tôdas de ordem política, admissíveis no plano estadual, como no município, falece ao Poder Judiciário competência para funcionar como aplicador de pena política; mas, *b*) se o motivo que levou a Câmara Municipal a instaurar processo contra o Prefeito tem

origem em crime funcional previsto pelo Código Penal e processado de acôrdo com o Código de Processo Penal, falece ao Poder Legislativo Municipal competência para aplicar pena, eis que esta faculdade, no caso, compete exclusivamente ao Poder Judiciário, e o processo, como foi instaurado, aberra de tôdas as regras processuais admitidas.

Ao que ouvi do relatório minucioso feito pelo eminente Des. Ferreira Pinto, o processo se originou do fato do Prefeito haver lançado mão indevidamente de dinheiros públicos, com total desrespeito às regras de contabilidade e sem atenção às disponibilidades orçamentárias.

Em outros têrmos: o Prefeito apropriou-se criminosamente de vultosas quantias, sem que, para isso, estivesse autorizado por lei.

Não se trata, evidentemente, de crime político, mas de crime comum, ou seja, o peculato, que, segundo o art. 312 do Código Penal consiste em apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro móvel, público ou particular, de que tem a posse, em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.

Ora, se no primeiro caso falece ao Poder Judiciário competência para conhecer do processo, por se tratar de crime político, no segundo caso, qualquer procedimento do Poder Legislativo Municipal, sem que se revista da forma característica de procedimento judicial por meio de representação, é absolutamente ilegal e não pode ser objeto de apreciação dêste Tribunal.

Estes os motivos que me levam a não conhecer do processo — *Ari Fontenelle*, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: Preceitua o art. 100 da Constituição do Estado que a Lei Orgânica das Municipalidades definirá os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e regulará o respectivo processo.

A primeira parte da disposição é visìvelmente inconstitucional, já que a competência para legislar a respeito de Direito substantivo e adjetivo é exclusivamente da União, na forma do disposto no art. 5.º, *a*, n.º XV, da Constituição da República. Quanto à última parte do que prescreve o mencionado art. 100 da Carta estadual, esta que transfere à Lei Orgânica a competência para definir o processamente, só seria de atender-se no que se refere à forma prescrita no processo do *impeachment*. Se se não afastar dos lindes traçados pela Constituição federal, e como matéria supletiva.

Ora, o art. 70, § 10, dessa Lei Orgânica estabelece que, terminado o processo, e depois de 5 dias, será êle remetido ao Tribunal de Justiça, salvo se, nesse interregno fôr interposto recurso à Assembléia Legislativa.

Aqui se me depara outra inconstitucionalidade, aliás já proclamada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal. Porque, sendo o *impeachment* um processo eminentemente político, essa remessa (em verdade alternativa, dependente do recurso à Assembléia) caracteriza verdadeira aberração.

A jurisprudência do *impeachment* é visceralmente do Poder Legislativo, e daí a imperiosidade de o recurso dever ser interposto de ofício; tal preceitua a Lei n.º 3.528, tendo o processo seu epílogo nessa jurisdição política.

Assim porque, não sendo as Câmaras Municipais um poder político na verdadeira acepção do vocábulo, êsse recurso à Assembléia se faz mister como um ajustamento à natureza da questão, já que, por motivos óbvios, é impossível, por ela, o conhecimento original do *impeachment* contra o Prefeito.

Nada obstante, afirmou o ínclito Des. Itabaiana de Oliveira, ao relatar o mandado de segurança, que o mesmo Prefeito, aqui acusado, interpusera sôbre o seu afastamento, decorrente do processo ora

em julgamento, que o egrégio Supremo Tribunal Federal havia declarado inconstitucional o art. 104 da Constituição estadual, que estabelece que as deliberações e atos da municipalidade poderão ser anulados pela Assembléia Legislativa.

Mas, *data venia*, frente ao caso concreto, a inconstitucionalidade foi declarada para assegurar a autonomia administrativa do município.

Certo é que, dito preceito, que visa aos atos administrativos, nada tem que ver com o recurso interposto à Assembléia pelo Prefeito acusado, ali ilegìtimamente invocado como causa permissiva.

Porque, dita Constituição, no art. 100, estabelece que o processamento é feito de acôrdo com a Lei Orgânica, e não seria admissível que, no mesmo passo buscasse disciplinar o recurso, que é ato de processo.

E tanto é verdade, que a Lei Orgânica, realmente, prescreve a forma dêsse recurso.

Agora, o que não é curial, o que, sem dúvida fere de frente o princípio da independência dos podêres, é a parte da lei, que, eventualmente, manda seja o processo encaminhado ao Tribunal de Justiça, caso não se verifique o recurso à Assembléia.

O egrégio Supremo Tribunal Federal, em decidindo um caso de Alagoas, cuja Constituição, tal a nossa Lei Orgânica, também ordena a remessa dos autos ao Tribunal, declarou a inconstitucionalidade do preceito e sentenciou que o Juízo do *impeachment* é eminentemente político, em possibilitar o julgamento dêle pelos órgãos do Poder Judiciário, que não pode se alongar dos sulcos entalhados pela Lei Maior do País.

Aí, nesse acórdão, se afirmou que o estatuto federal, há de ser o paradigma para as Constituições estaduais (*Revista Forense*, vol. 126/77).

Portanto, evidentemente inconstitucional o preceito que distribui eventualmente a competência entre o Legislativo e o Judiciário, segue-se que não é de tomar-se conhecimento do processo, devendo, então, surdir como prevalente o disposto na citada Lei de 1939, que estabeleceu o recurso obrigatório à Assembléia, aí tendo o seu epílogo.

Meu voto foi, pois, no sentido de se declarar a incompetência do Tribunal para conhecer do processo, que merece devolvido à Câmara Municipal de origem, para, depois de julgamento, ser encaminhado, mercê do recurso obrigatório, à colenda Assembléia Legislativa.

Estou, pois, com o voto do Des. Perlingeiro, no que respeita à inconstitucionalidade e como se manifestou, como se viu, o egrégio Tribunal Federal — Foram votos vencedores os dos Srs. Des. Souto Mayor, Horácio Braga, Newton Quintella, Pache de Faria, Luís Pinaud e Felício Panzi; ausente, com motivo justificado, o Sr. Des. César Salamond; e por encontrar-se licenciado, o Sr. Des. Orlando Carlos. Não participou do julgamento o Sr. Des. Cumplido de Sant' Ana.

*

PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA JUSTIÇA

Antes de se entrar na análise do processo, ora submetido à douta consideração do colendo Tribunal de Justiça, torna-se mister indagar sôbre a natureza do *impeachment*, para, em conseqüência, apontar-se qual, dentro da Federação, o organismo competente para regulamentá-lo.

Por se tratar de um processo eminentemente político, em que, conforme preleciona Story, se profere um juízo político, consistente em tirar o poder àquele que dêle faz uso e impedir que o possua, para o futuro, entendemos que aos Estados federados compete prover sôbre o assunto, desde que se conformem com os princípios basilares da Constituição federal.

Em se tratando de um processo político administrativo, é da competência do legislador estadual discipliná-lo, se não conflitante com as normas fundamentais da Lei Magna.

Êsse o entendimento dominante, não só na doutrina, na jurisprudência e em lei (v. Lei n.º 3.528/60).

Eis como, a respeito, em seu precioso *Direito Municipal Brasileiro*, prelecio-na o eminente Hely Lopes Meireles:

"A cassação de mandato de Prefeito é o que se denomina *impeachment*. A expressão inglêsa significa "impedir de continuar", ou "afastar do cargo". Entende-se, pois, por *impeachment* o afastamento do cargo, a que são submetidos os chefes do Executivo — federal, estadual ou municipal — após o reconhecimento da procedência de uma acusação de falta funcional, pelo órgão político incumbido dêsse julgamento.

Segundo Webster, *impeachment* é *the act of impeaching* isto é, a imputação de uma falta a alguém (*to bring an accusation against; to impute*).

O instituto é originário da Inglaterra, de onde se transportou aos Estados Unidos da América do Norte. Mas o *impeachment* inglês difere fundamentalmente do norte-americano, onde o nosnosso Direito Constitucional foi buscar o modêlo. Na Inglaterra, o processo tem o tríplice conteúdo penal, civil e político, ao passo que na nação norte-americana só lhe reconhecem o caráter político-administrativo, relegando à Justiça comum a apuração da falta penal e civil em que o acusado incida concomitantemente com a falta funcional. Idêntico é o *impeachment* acolhido pelo Direito Constitucional brasileiro. Entre nós, o *impeachment* apenas despoja o acusado do mandato, traspassando para a Justiça comum a aplicação de qualquer outra penalidade (além da perda do cargo), civil e penal.

O instituto, como nós praticamos, só tem caráter político-administrativo, visto que por êle se distingue a questão política (*impeachment*) da questão de Direito comum (*indictment*).

Êsse o nosso sistema tradicional, instituído pela Constituição republicana de 1891 (art. 53) e regulamentado pelo Decreto n.º 27, de 7 de janeiro de 1892; mantido pela Constituição de 1934 (art. 59, § 3.º); conservado na Carta outorgada de 1937 (art. 86, § 1.º); e vigorante na atual (art. 88, parágrafo único). Se, em certas legislações estrangeiras, lavra a discórdia sôbre a natureza do instituto, disputando-se preeminência política, criminal, ou civil, entre nós é pacífico o seu caráter eminentemente político.

E exatamente de sua natureza política é que decorre a possibilidade de ser instituído e regulamentado pelos Estados-membros, para seus Governadores e Prefeitos, sem ofensa à restrição do art. 5.º, n.º V, *a*, da Constituição federal.

Por aí se ve que o Estado-membro pode e deve legislar sôbre a perda do cargo de Prefeito, por falta funcional, impedimentos ou incompatibilidades, deferindo à Câmara Municipal a atribuição de aplicar a sanção político-administrativa do *impeachment*. A Câmara, entretanto, não pode legislar no tocante a êsse instituto, mesmo na omissão da legislação estadual, cabendo-lhe, tão-sòmente, estabelecer, no Regimento Interno, os trâmites da acusação, defesa do acusado, *quorum* e demais condições para a validade da deliberação do Plenário, a ser oportunamente concretizada em Resolução. O *impeachment*, sendo uma penalidade de natureza político-administrativa, não pode ser aplicado pelo Judiciário; mas é permitido a êste Poder rever as resoluções das Câmaras, para dizer da sua legalidade, na aplicação da medida, e nesse sentido têm sido uniformes as decisões judiciais" (cf. *Direito Municipal Brasileiro*, vol. II, págs. 659/661).

De igual forma já se pronunciou o ilustre Tribunal de São Paulo, ao confirmar sentença prolatada por aquêle ilustre Magistrado (cf. *Revista dos Tribunais*, vol. 182/259), voltando a reafirmar, em outra oportunidade, que a regulamentação do processo de *impeachment* é da competência da União e dos Estados (cf. *Revista Forense*, vol. 146, pág. 306).

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, em memorável julgamento, proferido, em face da Representação n.º 96, sôbre diversos dispositivos da Constituição paulista, argüidos de inconstitucionalidade, fixou que, sendo o *impeachment* de natureza político-administrativa, de raízes constitucionais, legítima a competência dos Estados-membros, para prescrevê-lo, desde que submissos àqueles princípios e normas fundamentais, plasmados no modêlo federal.

Vale ressaltar os votos mais expressivos que reboaram no recinto daquela Augusta Côrte.

O eminente Min. Edgar Costa assim se manifestou:

"O *impeachment* é um processo de natureza essencialmente política e de raízes constitucionais, tendo como objetivo, não a aplicação de uma pena criminal, mas a perda do mandato. Instituindo-o, prescreveu a Constituição federal as normas que o estruturam, e por forma a ressalvar, assegurando-as, a independência e a harmonia necessárias dos podêres. Essas normas dizem respeito assim aos atos que importam em crime de responsabilidade, como às garantias imprescindíveis à estabilidade do chefe do govêrno, mediante formalidades a serem observadas até o seu afastamento, medida extrema, imposta como conveniente a um julgamento desimpedido de óbices ou influências prejudiciais. Com tais garantias e formalidades, com que cercou êsse procedimento que atribuiu ao Legislativo, visou a Constuição a ressalvar a independência do Executivo.

Processo, como ficou dito, de origem constitucional e de natureza política, dizendo respeito ao funcionamento regular dos podêres governamentais, lícito é, sem dúvida, aos Estados-membros adotá-lo e inscrevê-lo em suas Constituições, observados, porém, aquêles princípios mínimos e regras básicas que o informam no modêlo federal, estatuídos como indispensáveis e asseguradores do indispensável equilíbrio do princípio de independência e harmonia entre aquêles podêres, instituído, pela mesma Constituição, como princípio maior" (*Revista Forense*, vol. 125, págs. 147/8).

De forma indiscrepante o entendimento do eminente Orosimbo Nonato:

"Quanto ao *impeachment*, que foi uma das questões mais importantes debatidas, trata-se de remédio de manejo delicado e aplicação, muitas vêzes, perigosa. O *impeachment* recebeu, ainda há pouco, do eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães, a fulminação de constituir instituto obsoleto, que tem servido, as mais das vêzes, para a destruição do poder, ou para a subversão da ordem política. E é exato que, ùltimamente se tem verificado certa orientação no sentido do encurtamento do Poder Executivo, mas, é duvidoso que se não possa invocar a advertência de Rui, o Grande, de que no momento tenebroso que vivemos, os amigos da liberdade, por amor da liberdade mesma, devemos resguardar o princípio da autoridade. Nem é por amor do Executivo que sua autoridade deve ser guardada, senão para evitar que a conturbação dos espíritos, cada vez mais exacerbada, ainda encontre, neste particular, um ponto de expansão com enfraquecimento da liberdade legal. As assembléias têm-se desmedido, às vêzes, nesse descaminho, e, a essa luz, o poder de *impeachment* foi estabelecido pelo constituinte paulista com demasia que convém aparar. Não chego, no particular de que se trata, ao extremo a que veio o eminente Sr. Min. Hahnemann Guimarães. Mas, estou em que, no *impeachment* vivem, substancial-

mente, princípios de Direito Penal e de Direito político. Não se pode negar ao chefe do Poder Executivo oportunidade de defesa. Os princípios vitais do processo, no atinente à garantia da defesa e outros não podem ser lançados a olvido, mas não chego a concluir que, por ser da competência do Poder Federal legislar sôbre Direito adjetivo e substantivo, sôbre crime e sôbre pena, não possa a Constituição estadual dispor quanto ao *impeachment*. Trata-se, sem dúvida, de imposição de pena; mas de pena de caráter político. Cuida-se do exercício de função punitiva, mas de conteúdo essencialmente político. Se não pode o legislador constituinte estadual lançar ao olvido as regras fundamentais que se delineiam na Constituição federal, cabe-lhe, todavia, o uso dêsse remédio cujo caráter político é de nítido relêvo" (*Revista Forense*, vol. 125, págs. 149/150).

Dentro da mesma orientação, o pronunciamento do ilustre Castro Nunes:

"O *impeachment* não visa à punição; visa ao afastamento, à destituição do cargo por imputação de algum daqueles fatos; se êsses fatos encontrarem correspondência na incriminação comum, o Chefe do Executivo é entregue à Justiça, que o processará e julgará por aplicação do Código Penal. Nisso Consiste o *indictment*."

Não seria possível o jôgo dos podêres sem o chamado sistema dos freios e contrapesos, que o governa. O *impeachment* é sabidamente um dêsses expedientes destinados a manter o equilíbrio dos dois podêres.

O mecanismo dos podêres políticos do Estado estaria comprometido ou deformado se o Legislativo não dispusesse dessa prerrogativa, de que poderá usar facciosamente, como, aliás, também o federal, e o *impeachment*, mas pressuposta como um consectário da autonomia política dos Estados" (ob. cit., pág. 152).

De forma indubidosa, firmou-se, aí, que se não pode recusar aos Estados o direito de instituir o *impeachment*, desde que não viole a Constituição federal.

Dir-se-á, entretanto, que posteriormente a Suprema Côrte, passando a adotar a opinião do douto Min. Hahnemann Guimarães, para quem "ao mesmo passo que decai o instituto do *impeachment*, como instituto político, acentua-se o caráter judiciário da instituição", tornando-se, por isso, evidente a competência exclusiva da União para prover a respeito, inclinou-se pelo reconhecimento da incompetência do legislador estadual, para traçar normas sôbre o *impeachment* de seus governantes.

Do exame atento do acórdão, proferido no julgamento do mandado de segurança n.º 4.928, impetrado pelo Governador de Alagoas, Muniz Falcão, contra a Assembléia Legislativa do Estado (*in Revista de Direito Administrativo*, vol. 52, págs. 259 e segs.), não nos pareceu que o resultado do julgamento importou em quebra da orientação anterior, a despeito da ementa, que encima a decisão, anunciar entendimento contrário.

Vê-se dêsse julgado, efetivamente que, de um lado, os Mins. Vilas-Boas, Cândido Mota Filho e Nélson Hungria, de maneira radical, sustentaram que o processo do *impeachment* deva ser regulado com exclusividade, pelo Estado-membro, enquanto, do outro, os Ministros Hahnemann Guimarães, Ari Franco e Afrânio Costa de forma diametralmente oposta, reconheciam competência privativa à União.

Já os Mins. Luís Gallotti, que, na realidade, rastreou a orientação vencedora, e Ribeiro da Costa, proclamaram a competência do Estado-membro, para disciplinar a matéria, devendo a legislação federal operar, apenas, supletivamente, na hipótese de ser omissa a Estadual, como ocorria, no caso, então examinado, eis que fulminados de inconstituicionais dispositivos da Constituição alagoana por violarem preceitos básicos da federal, não cuidou o legislador estadual de dispor

oportunamente sôbre o assunto. Então, a lei federal, no entendimento do ilustre Min. Luís Gallotti, deve ter aplicação, onde lei estadual ficou e continua omissa (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 52, pág. 291).

E reitera linhas adiante:

"Logo, se Constituições estaduais, como a de Alagoas, legislaram inconstitucionalmente sôbre essa matéria e foram nessa parte fulminadas por decisão do Supremo Tribunal Federal e se tais normas não foram devidamente substituídas, como dar pela inconstitucionalidade da lei federal que supre a omissão para evitar que num ou mais Estados da Federação, deixe de vigorar aquela responsabilidade erigida pela Constituição em princípio fundamental que os Estados devem obedecer; para evitar que, num ou mais Estados, deixe de existir efetivamente aquela peça essencial ao nosso sistema de freios e contrapesos, que é o *impeachment*"? (*Revista* cit., pág. 292).

É manifesto que não negou, em seu voto, o douto Min. Luís Gallotti, a competência aos Estados, para proverem sôbre o processo de *impeachment*. Apenas, assentou que, à falta de legislação regional, a lei federal pode ser invocada. E daí não reconhecer na Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, a pretendida eiva de inconstitucionalidade, apontada pelo eminente Min. Cândido Mota Filho. Afinou-se com aquêle pronunciamento o Min. Ribeiro da Costa. É o que está dito no seu voto, a fls. da *Revista* antes indicada, na interpelação seguinte:

"Onde, na Constituição federal, há um dispositivo que esteja propelindo a possibilidade de aplicação da Lei n.º 1.079, nos casos em que é omissa a Constituição do Estado?"

Por sua vez, o Min. Lafayette de Andrada, apesar de não ter apreciado a questão da inconstitucionalidade, já tem opinião conhecida, pois no julgamento anterior, a que já se aludiu, sôbre a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Constituição paulista, foi peremptório (*Revista Forense*, vol. 125, pág. 146):

"Quanto ao *impeachment*, não há dúvida de que o Estado pode legislar a respeito: tem competência para tanto."

E, finalmente, o Min. Barros Barreto, tanto num (cf. *Revista Forense*, vol. 125, págs. 158/9), como noutro julgamento (*Revista de Direito Administrativo*, pág. 313), reconheceu aos Estados-membros competência para legislar sôbre o *impeachment* de seus governantes, se plasmado à imagem da Lei Federal Magna.

Fazendo-se, pois, o cotejo, entre um e outro julgamento, vê-se que o posterior, o proferido no mandado de segurança n.º 4.928, de Alagoas, apenas fêz um aditamento à decisão pretérita, recolhida quando do exame da Representação n.º 96. Se êste reconheceu competência aos Estados, para disciplinarem a matéria relativa ao *impeachment*, aquêle acrescentou que, sendo omissa a legislação estadual, pode ser invocada a lei federal.

Êsse entendimento leva-nos a discordar, pois, da abalizada opinião do eminente Vítor Nunes Leal, quando, em sua obra *Problemas de Direito Positivo*, divulga que:

"O Supremo Tribunal Federal, ao examinar disposições constitucionais dos Estados, relativas ao *impeachment*, já afirmou que a definição dos crimes de responsabilidade e respectivo processo de julgamento na esfera estadual pertencem à competência privativa da União, que legisla sôbre Direito substantivo e adjetivo" (pág. 434).

E tanto mais evidente o equívoco, em que incorreu o eminente publicista, quando se sabe que a sua informação resultou da leitura do acórdão, referente ao julgamento da Representação n.º 96, inserto no *Arquivo Judiciário*, vol. 85, págs. 77 e subseqüentes, a que fêz expressa remissão, e encontrado também na *Revista*

Forense, vol. 125, pág. 93. Inequívoca, nesse julgado, a manifestação do Supremo Tribunal Federal em sentido contrário ao entendimento que difunde o ilustre jurista.

Conseqüentemente, enterreirada a compreensão de que a lei federal só se torna aplicável aos Estados que não disponham de lei disciplinadora da matéria, temos que no Estado do Rio o processo de *impeachment*, a que devam sujeitar-se o Governador e, com maior razão, os prefeitos municipais, se subordina, respectivamente, às disposições contidas na Constituição do Estado, e às do art. 70 da Lei n.º 109, de 16 fevereiro de 1948. E tanto mais é de se acolher êsse entendimento, quando a própria Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, em seu art. 4.º, delimita o seu caráter supletivo, prescrevendo a sua aplicabilidade apenas aos Estados de legislação específica inexistente.

Sendo assim, uma indagação preliminar poderia ser levantada. Na conformidade do prescrito no art. 70, § 10, da Lei Orgânica das Municipalidades, o recurso da decisão proferida pela Câmara de Vereadores devera ser interposto, e o foi, para a Assembléia Legislativa do Estado, que dêle, assim, haveria de conhecer, ao invés de não tomar conhecimento, como o fêz, sob o pretexto de ser inconstitucional o dispositivo legal que autoriza a sua manifestação.

Em assim procedendo, parece-nos, *data venia*, que agiu legìtimamente a Augusta Assembléia estadual.

Atente-se para o texto da lei (art. 70, § 10, da Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948, com a nova redação dada pela Lei n.º 1.750, de 11 de novembro de 1952):

"§ 10. — Aprovado por dois-terços da Câmara o parecer que concluir pela existência de crime de responsabilidade, sera o processo, com todos os documentos que o instruírem, e depois de 5 dias, remetido ao Presidente do Tribunal de Justiça, para o julgamento, observado o que dispuser o Regimento Interno do Tribunal, salvo se, naquele prazo, fôr interposto recurso para a Assembléia Legislativa com fundamento no art. 104 da Constituição do Estado. O recurso será interposto por petição dirigida ao Presidente da Câmara, que enviará o processo à Assembléia Legislativa dentro de 48 horas, com as informações que lhe parecerem convenientes."

Não instituiu pròpriamente êsse diploma legislativo recurso para a Assembléia. Apenas reputou-o obrigatòrio, em face do inciso da Constituição estadual (art. 104), a que fêz expressa remissão. O propósito do legislador não foi, pois, impor a revisão, pela Assembléia, de pronunciamento da Câmara dos Vereadores. Admitiu-o como expressão de um imperativo constitucional. Tanto assim que prescreveu o envio dos autos ao Tribunal de Justiça, na hipótese da sua não interposição.

Assim, desavisadamente teria procedido a veneranda Assembléia Legislativa do Estado, quando deixara de examinar o recurso interposto pelo Prefeito, com apoio naquele dispositivo, que não passou, em verdade, de mera transplantação, para a lei ordinária, da norma constitucional.

Ocorre, entretanto, como se não ignora, que o Supremo Tribunal Federal, conhecendo da Representação n.º 314, relativa ao art. 104 da Constituição fluminense, formulada pelo eminente Procurador-Geral da República, decidiu pela inconstitucionalidade daquele dispositivo (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 3, pág. 431).

Logo, é artigo que não mais vige, é nulo, dada a impossibilidade de sua conciliação com a Lei Maior. E a sua invalidação foi decretada pelo órgão competente para fazê-lo, o mais alto Tribunal do País. A declaração de inconstitucionalidade vale pelo decreto de inificácia do artigo ou da lei apontada. Anota o Min. Vilas-Boas que, no sistema da Constituição de 1891, conforme a obra clássica de Pedro Lessa (*Do Poder Judiciário*, §

31), que hauriu ensinamentos na jurisprudência norte-americana, haveria de entender-se que a ação da Justiça não chegava ao reconhecimento de nulidade da lei, acoimada de ofensiva à Constituição, pois, na observação de Willoughby, "a Suprema Côrte Federal não julga jamais nula uma lei; apenas julga o feito sem atender à lei inconstitucional, desprezando-a. A Côrte Suprema, acrescenta o eminente constitucionalista norte-americano, não tem superintendência, supremacia, ou superioridade, em relação ao Poder Legislativo: a lei não se aplica porque infringe a Constituição" (cf. Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, § 31; e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 52, pág. 269, voto do Min. Vilas-Boas).

Mas, continua, esclarecendo, aquêle ilustre Ministro, no célebre caso Marbury *versus* Madison, Marshall sustentou princípio diverso, que veio a predominar, segundo o qual é nula qualquer lei incompatível com a Constituição, "e que os tribunais e os demais departamentos estão vinculados por êsse instrumento".

E observa, ainda com propriedade, o eminente membro de nosso Supremo Tribunal Federal:

"Neste País, particularmente no que toca à organização e funcionamento dos governos dos Estados, possibilitou-se a declaração de inconstitucionalidade, independentemente da existência de um litígio, mediante representação do Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal (art. 7.º, parágrafo único).

Que ousasse recusar eficácia de coisa julgada ao seu pronunciamento em tal conjuntura ainda que por forma sumaríssima, estaria negando a essência do Poder Judiciário, que não emite preceitos normativos nem pareceres.

Evidentemente, quando o Supremo Tribunal declara que uma resolução legislativa, ou o ordenamento constitucional do Estado-membro, é inconciliável com a Lei Maior da República, a sua decisão é absolutamente válida, assim na conclusão como nas premissas necessárias" (*Revista de Direito Administrativo*, vol 52, pág. 270).

E arremata:

"Ora, se a Constituição se situa a si mesma em primeiro lugar, como a *Paramount Law*, e se ela outorga a guarda da sua inviolabilidade ao mais Alto Tribunal da terra, a insistência do legislador na tentativa de fazer prevalecer a sua vontade exprime dupla violação. O seu decreto, com o ser um nôvo impacto contra a Constituição, é ainda um desrespeito à regra, firmemente nela assentada, de que é atribuição privativa do Tribunal solver, irremissìvelmente, o conflito entre a lei ordinária e a Lei Maior" (ob. e loc. citados).

Fica, pois, à evidência, patenteado que se se arrogassem os deputados fluminenses a prerrogativa de conhecer do recurso, para êles interposto, praticariam ato manifestamente ilegal, já que apoiado em dispositivo da Constituição estadual inexistente, porque declarado nulo pelo Supremo Tribunal Federal, quando acolheu a Representação n.º 314, formulada para o fim exclusivo de alcançar daquela Côrte o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

Objetar-se-á, entretanto, que o Supremo Tribunal Federal circunscreveu a sua decisão apenas ao art. 104 da Constituição estadual, não apreciando, na oportunidade, o art. 70, § 10, da Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948, alterada pela Lei n.º 1.750 ,de 11 de novembro de 1952. De pé, pois, estaria o recurso nela previsto, não podendo furtar-se a Assembléia ao imperativo de sua apreciação.

Entendemos que, ainda desta vez, a objeção não seria procedente. Porque o recurso foi instituído, como imposição do preceito constitucional, a que o legislador ordinário teria de conformar-se. Mas, em verdade, o seu propósito era o de subme-

ter o processo ao pronunciamento do egrégio Tribunal de Justiça, tanto que previu a hipótese de, à míngua de recurso voluntário da parte interessada, ser o processo submetido, necessàriamente, ao exame do Poder Judiciário. Ora, o recurso, suprimindo, com a sua só manifestação, a oportunidade de apreciação obrigatória do *impeachment* pela Justiça, equivaleria em atribuir ao Poder Legislativo a mesma atividade jurisdicional que é inerente ao Poder Judiciário, o que seria inadmissível, para não dizer inconstitucional.

Fácil de concluir-se, portanto, que não fôra a regra inserta na Constituição, jamais estaria dentro do pensamento do legislador ordinário a instituição de recurso, para a Assembléia Legislativa. E se êste tinha, por fundamento exclusivo, o preceito constitucional, expressamente invocado, e se sôbre êsse dispositivo pesou o estigma da inconstitucionalidade, segue-se, como conseqüência indeclinável, que se a regra da lei ordinária com aquêle guardava não sòmente relação insétil, bastante, por si só, para torná-lo, lògicamente, inconstitucional, como conseqüência imediata e indeclinável, mas com êle formava unidade substancial, também êle se contaminara da mesma eiva. A declaração de inconstitucionalidade de um, pois, envolveu também a do outro.

Mas, quando assim não fôsse, não poderia o egrégio Tribunal de Justiça, neste ensejo, furtar-se a declarar a inconstitucionalidade do preceito, a nosso ver despicienda, pelas razões acima invocadas.

Realmente, a possibilidade de a Assembléia Legislativa do Estado rever o pronunciamento da Câmara dos Vereadores de Volta Redonda, pela via do recurso, é manifestamente inconstitucional, por ferir, sem sombra de dúvida, a autonomia municipal.

Esta não deflui, no sistema constitucional vigente, de concessão liberal dos Estados-membros, às comunas, que em seu território florescem. Elaborada a Constituição federal, sob os influxos de ardentes movimentos de reivindicações municipalistas, encontrou o município, no Estatuto Básico, os fundamentos de sua expressão autonômica.

Hoje, não se pode aceitar que a autonomia do município é de caráter exclusivamente administrativo. A Constituição federal, em seu art. 28, reconheceu às comunas o direito de elegerem os seus prefeitos e vereadores, isto é, o de organizarem o seu poder político. Não se lhes permitiu apenas a auto-organização administrativa, mas também a constituição de seu auto govêrno, ainda que o não fôsse de forma ampla. Só não lhe assegurou a possibilidade de auto-organização. E mais. Em seu art. 23 dispôs, como a dar maior relêvo ao conceito que o art. 28 formulou, que a intervenção estadual, nos municípios, sòmente se daria, com o fito de lhes regularizar as finanças.

Por isso, com Guimarães Menegale, observaríamos que a autonomia política do município é, de fato, uma redução do poder do Estado. O poder do Estado contém-se no Município, em forma reduzida, como poder independente. De onde é impossível negar poder político ao município (cf. *Direito Administrativo e Ciência de Administração*, págs. 193/194).

Ora, se a Constituição federal assegurou ao município poder político, representado pela eleição de seu Prefeito, como expressão suprema da autonomia administrativa municipal e pela constituição, através dos munícipes-eleitores, de sua câmara de vereadores, é evidente que a cassação do mandato de Prefeito, pela via do *impeachment*, ainda é ato de autonomia política, como o fôra a sua eleição e, por isso, dentro da órbita municipal há de ser resolvido. E se a lei atribui o julgamento do processo à Câmara dos Vereadores, é evidente que a decisão por ela proferida não pode estar sujeita ao reexame da Assembléia Legislativa esta-

dual. Recurso pressupõe subordinação hierárquica ou funcional entre dois órgãos, de graus diferentes.

E o seu exercício importaria em possibilitar a invalidação do ato praticado por uma entidade autônoma, o município, através do Poder Legislativo municipal, por outro organismo também autônomo, o Estado.

Com isso, estaria violada a autonomia que a Constituição concedeu aos municípios.

O contrôle, pois, da legalidade do procedimento da Câmara dos Vereadores há de estar sujeito, exclusivamente, ao Poder Judiciário, competente, constitucionalmente, para fazê-lo e não ao Poder Legislativo do Estado.

Nem se diga que a Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, estabeleceu idêntica providência para os Estados que não dispõem de regulamentação própria. A inconstitucionalidade dêsse dispositivo parece evidente, diante dos pronunciamentos já proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, como já o observa Vítor Nunes Leal, em sua obra *Problemas de Direito Público*, pág. 435, nota n.º 17:

"Quanto à Lei n.º 3.528, de 1959, é curioso observar que ela contém dispositivo concedendo recurso com efeito suspensivo para as assembléias legislativas estaduais, no julgamento dos prefeitos pelas câmaras municipais, apesar de haver o Supremo Tribunal considerado inconstitucional norma semelhante da legislação de Minas Gerais."

E, atendendo também aos fundamentos, que levaram o Supremo Tribunal federal a decretar a inconstitucionalidade do art. 104 da Constituição fluminense, ter-se-ia de reconhecer à lei federal o mesmo vício insanável (cf. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 3, pág. 431).

Se manifesta, portanto, a competência do Tribunal de Justiça, para conhecer do processo, parece-nos, todavia, que o exame há de se cingir sòmente ao aspecto de sua legalidade Em se tratando de um ato político é conclusivo que o Tribunal, se entrar no mérito dêsse pronunciamento, só poderá proferir também, necessária e inarredàvelmente, uma decisão de conteúdo político. E tal prática foge à competência do Poder Judiciário.

À semelhança dos atos administrativos, em que ao Judiciário não cabe entrar na indagação da justiça ou injustiça, com que teria sido praticado, parece-nos que, aqui, também, deve o Tribunal restringir-se à apreciação dos aspectos formais do processo, ao exame da legalidade de seu procedimento. Não pode, a nosso ver, e salvo melhor entendimento, ultrapassar êsse limite, para pretender enxergar, além dêle, o acêrto ou o desacêrto dêsse ato, que lhe é apresentado formalmente perfeito.

As prescrições estabelecidas pelo art. 70 da Lei n.º 109, de 16 de fevereiro de 1948, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 1.750, de 11 de novembro de 1952, foram pontualmente cumpridas: instituiu-se comissão de 3 membros; abriu-se vista ao Prefeito, que, além da defesa escrita, prestou depoimento perante a Comissão; elaborou-se, a final, o parecer, a cuja vista decidiu a Câmara dos Vereadores, convertida, então, em Tribunal político.

A única dúvida que se poderia levantar seria a de que não houve pròpriamente denúncia escrita, apresentada por terceiros, como prevê o art. 70, *caput*, e o seu § 1.º. Entedemos que, como órgão fiscalizador do Executivo, tanto que a êle incumbe, além de elaborar o orçamento, regular a arrecadação e a aplicação das rendas municipais (art. 39, ns. I e II), bem como julgar as contas do Prefeito (art. 39, § 9.º), não se pode negar à Câmara dos Vereadores a instauração do processo de *impeachment*, desde que tenha conhecimento da prática de crime de responsabilidade, por parte do Prefeito. Se a qualquer cidadão ou a diretório de partido político não se nega êsse

poder de iniciativa, com maior razão não se poderá negá-lo ao organismo político, que exerce, dentro de certos limites, o contrôle dos atos do Prefeito.

No caso, o procedimento da Câmara revestiu-se de prudente arbítrio. Instituí primeiro uma Comissão de Investigação para prèviamente averiguar a procedência dos rumôres que até ela chegavam. Só depois que se viu de posse de elementos justificadores da instauração do processo, é que lhe deu início, imprimindo-lhe o curso estabelecido na Lei Orgânica.

Negar à Câmara êsse poder de iniciativa, que a qualquer cidadão, desvestido das responsabilidades que sôbre ela pesam, se concede, seria, sem dúvida alguma, impor-lhe uma restrição, que nem implícita, nem explicitamente, se contém na lei.

Daí, não vislumbrarmos nenhum impedimento dos vereadores, indicados para constituírem a primeira Comissão, para participarem do julgamento. Agiram como delegados da Câmara. Apuraram a procedência dos fatos. Comunicaram o resultado ao organismo a que pertecem. Instaurou-se o processo. Se para a comissão, designada para processar o *impeachment* fôssem indicados alguns dos vereadores que participaram da primeira comissão, ainda se poderia levantar alguma objeção. Dela, porém, ficaram excluídos. Mas, como vereadores, não poderiam deixar de participar do ato decisório da Câmara que integram.

Destarte, não pesando sôbre o processo mancha alguma de ilegalidade, entendemos, *data venia,* que defeso é ao Tribunal entrar no âmago do *veredictum* político, proferido pela Câmara dos Vereadores.

Somos, pois, pelo reconhecimento da validade do presente processo, considerando-se, conseqüentemente, cassado o mandato do Prefeito Municipal de Volta Redonda.

Quando assim não fôsse, e possível a análise intrínseca do julgamento, opinaríamos, nesse particular, pela confirmação do julgamento proferido pela Câmara dos Vereadores.

Com efeito, em sua defesa, confessa o prefeito a prática de irregularidades, negando, entretanto, que assumam elas o contôrno de fatos delituosos. Nem sempre existe, no crime de responsabilidade, inteira coincidência entre êle e fatos típicos, catalogados na lei penal. Num caso, exaurir-se-ia o *impeachment, com* a simples destituição do acusado do cargo ocupado. Noutro, cessada a investidura, teria de ser entregue à Justiça comum, para responder pelos crimes capitulados na lei própria.

De tôdas as imputações, a que mais avulta, é exatamente a que diz respeito ao estôrno de verbas, vedado pela Constituição federal (art. 75), e expressamente classificado como crime, não só no Código Penal (art. 315), como também na Lei n.º 3.528, de janeiro de 1959 (art. 1.º, n.º 14) e genèricamente na Lei de Organização das Municipalidades (art. 69, *h*), quando prevê, como delito, os atentados à Lei Orçamentária.

A materialidade do delito, como observa Eusébio Gomes, consiste em dar às verbas ou a efeitos que o sujeito administra, uma aplicação diferente daquela a que estavam destinados (cf. *Tratado de Derecho Penal,* vol. V, pág. 525). Aí, observa por sua vez Nélson Hungria, o crime consuma-se com a prática de qualquer das ações previstas na lei, sendo irrelevante indagar-se se resultou, ou não, efetivo prejuízo ao interêsse administrativo (*Comentários ao Código de Processo Penal,* vol. IX, pág. 356). A seu turno pondera Magalhães Drumond (*Comentários ao Código Penal,* vol. IX, pág. 280), que, em relação ao emprêgo irregular de verbas, duas hipóteses podem ocorrer. Na primeira, há uma verba por cuja conta não se poderia fazer despesa não incluída nela legalmente. Na segunda, há aplica-

ção de renda fora de qualquer autorização legal.

Vê-se, assim, que o delito se consuma pela simples irregularidade no manuseio dos dinheiros públicos, com desrespeito às disposições orçamentárias.

Ora, o pagamento de férias em dôbro, como antecipação a possível decisão judicial, confessado pelo Exmo. Sr. Prefeito (resposta a fls., alínea *c*), só poderia ser efetuado com a utilização de verba inadequada. Nenhuma rubrica orçamentária poderia comportá-lo. O funcionário é obrigado a gozar férias. Se não o fêz, não poderia o orçamento reservar numerário, para atendê-las. Significaria a hipótese absurda de destinar a lei orçamentária meios para socorrer uma ilegalidade. Mas, admitindo-se que houvesse condenação judicial a respeito, não restaria ao Prefeito outra alternativa, senão a de pedir crédito à Câmara.

Irregular, também, a nosso ver, a remuneração do Secretário do Prefeito, Sr. José de Paiva Lafite. Inexiste êsse cargo, a não ser o de Secretário-Geral da Prefeitura. E a criação de cargo ou função depende de deliberação da Câmara dos Vereadores. E é de natureza eminentemente burocrática e de caráter permanente. A utilização da verba — 024 — Serviços e Encargos; 9 — Trabalhos Técnicos e Administrativos — é manifestamente imprópria. Por essa orientação, em verdade, poderia o Prefeito prescindir de criação de cargos e funções. Visa a verba a atender gastos não com pessoal, mas com a execução de serviços de natureza técnica ou administrativa. Como quer que seja, ainda que permitisse ela o pagamento de pessoal, sê-lo-ia para execução de tarefa certa, para cujo consecução faria jus à remuneração estipulada.

Quanto às despesas com os festejos comemorativos da posse do Prefeito, jamais se ouviu dizer que uma autoridade lançasse mão dos dinheiros públicos para manisfestar o seu regozijo por sua própria investidura no cargo. A rubrica — Despesas imprevistas — por sua denominação mesma, revela a impossibilidade do manuseio da dotação, para aquêle fim. Nada mais previsível que a posse do Prefeito, que se dará, por fôrça de lei, entre os dias 31 de janeiro e 3 de fevereiro. E a dêle realizou-se a 31. A autorização para essas despesas só poderia ter sido dada antes de sua posse, por seu antecessor, e não o foi, já que se destinavam a comemorações contemporâneas dela.

Não existe verba, cuja utilização possa ser usada em proveito pessoal do próprio administrador, como é o caso da posse festiva, que se propôs tomar.

A defesa também do Sr. Prefeito, com relação à justificativa do pagamento dos vencimentos do Tesoureiro e Fiel de Tesoureiro (fls.), importa numa autocondenação. Sem dúvida que, se demitidos ilegalmente os titulares dos cargos e nomeados outros, para ocupá-los, o retôrno dos primeiros ocupantes não frustaria o direito de remuneração dos novos, pelos serviços prestados. Se a dotação própria, porém, não comportava a despesa, como é evidente, o seu atendimento jamais poderia ocorrer pela verba de Serviços Adjudicados Diversos. Tal dotação, como dela própria se vê (verba 814, sub. 13, pág. 52), se destina a atender a despesas com serviços e obras realizados por terceiros, isto é, por estranhos à Administração Pública. E a remuneração, no caso, era devida a funcionário e não a estranho à Administração. Aqui, também, não restava outra alternativa ao Chefe do Executivo, senão pedir suplementação de verba à Câmara dos Vereadores. Ademais, apurou esta que o pagamento vinha sendo efetuado, ainda, pela verba imprópria. Com referência ao funcionário Francisco de Paula Rodrigues, não poderia êle perceber dos cofres municipais pelo exercício de outra função. O trabalho que desenvolvesse fora do horário normal, haveria de proporcionar-lhe o percebimento pelas horas extraordinárias. Mas essa atividade compreender-se-ia no desem-

penho das atribuições de seu cargo ou função. Outros misteres, em outro setor, importariam em acumulação vedada em lei. "Acresce", como ponderou o parecer (fls.), "que não há modalidade legal ou faculdade, de se empreitar pessoa para serviço municipal regular, com salário mensal, mormente já sendo o "empreitado", servidor titular do Município". Também nessa hipótese, o pagamento, na própria confissão do Prefeito, vem sendo efetuado pela Verba 814, 13, concernente a serviços adjudicados.

Relativamente a José Francisco da Silva, procedem também, a nosso ver, as críticas do parecer, como ainda a que formulou, com relação ao numerário despendido com a decoração da cidade, nos folguedos carnavalescos.

Cumpre ressaltar, ainda, que a nomeação do Tesoureiro, sem prestação de fiança, importa em atentado à guarda de dinheiros públicos, já que confiados a pessoa não protegida pelas cautelas impostas por lei. Não nos parece válida a afirmativa de que tal fato redundaria em responsabilidade do Prefeito, sòmente se verificado algum prejuízo pelo erário (prejuízo que a certidão de fls. anuncia, imputando ao funcionário desvio considerável). Nem sempre desfruta o Prefeito de condições econômicas para arcar com o ressarcimento dos prejuízos que a caução visa a prevenir.

Desnecessário respigar os demais fatos arrolados no parecer. Os acima indicados parecem-nos suficientes para legitimar, que farte, a procedência do *impeachment* contra o Prefeito Municipal de Volta Redonda, acarretando-lhe a perda do mandato popular, devendo ser, em conseqüência, salvo melhor juízo, confirmado o *veredictum* da Câmara de Vereadores de Volta Redonda, sujeitando-se, ainda, o acusado, depois, ao respectivo processo penal, por violação manifesta do art. 315 do Código Penal. Essa a convicção que nos ficou.

Já se encontrava pràticamente ultimado êste parecer quando foram anexados aos autos os documentos de fls., que mero protesto, visam apenas a acautelar possíveis direitos de notificante, suscetíveis, a seu sentir, de serem prejudicados pelos eventos que narra. Em nada serviram para alterar a nossa convicção, expendida no modesto trabalho, supra e retro, que já haviamos elaborado.

Niterói, 19 de abril de 1960. — *Antônio Carlos Sigmaringa Seixas*, Procurador-Geral do Estado.