PREFEITO — CASSAÇÃO DE MANDATO — CERCEAMENTO DE DEFESA

— Interpretação do Decreto-lei n.º 201, de 1967.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Arthur Urbano *versus* Câmara — Municipal de Rincão
Recurso extraordinário n.º 72.342 — Relator: Sr. Ministro
OSWALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e dar-lhe provimento.

Brasília, 25 de setembro de 1973. *Oswaldo Trigueiro,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: O Juiz de Direito da Segunda Vara de Araraquara, Estado de São Paulo, concedeu segurança impetrada por Arthur Urbano, que teve cassado o mandato de prefeito de Rincão, por ato da Câmara desse município, para o fim de excluir do processo uma das acusações e anular o julgamento do impetrante, pelas razões longamente desenvolvidas na sentença de fls. 146, que tem a seguinte fundamentação:

"IV — Atribui a Câmara Municipal, entre os fatos que deram fundamento à cassação do mandato, um crime de falsidade ideológica. Mas o ato a que se liga à alegada falsidade ideológica não constitui ato de administração e por isso não se enquadra entre os casos em que a lei dá à Câmara poderes para usar o remédio heróico da cassação do mandato. O alegado crime de falsidade ideológica referente à habilitação dos dependentes do funcionário Francisco Fornielles no INPS nem ao menos pode ser classificado entre os crimes de responsabilidade de que trata o Decreto-lei n.º 201/67. O fato deverá ser objeto de exame por parte do Ministério Público, que verificará se comporta denúncia. Escapa ao julgamento político da Câmara Municipal.

Assim não há como enquadrar a ação do impetrante no art. 4.º, incs. VII e X, do Decreto-lei n.º 201/67.

V — A outra acusação atribui ao impetrado infração do art. 4.º, inciso VII e VIII, do Decreto-lei n.º 201/67 por ter isentado da taxa de diversões o Circo Romano, dando com isso prejuízos substanciais aos cofres municipais e contrariando a Lei municipal n.º 208, de 21.9.61, e o art. 4.º da Lei Orgânica dos Municípios.

Em defesa dirigida à Câmara Municipal, o impetrante alega que o denunciante Francisco Mello era secretário legislativo do prefeito ao tempo em que o Corco Romano se exibiu em Rincão (fls. 72). Entretanto, a Comissão Processante indeferiu o requerimento do prefeito ora impetrante, no sentido de ser ouvido o denunciante, "porque não há amparo legal" (fls. 103). Na verdade, a lei não impõe a ouvida do denunciante, mas como o denunciante era também Secretário Legislativo do Prefeito e, como tal seu colaborador, impunha-se a sua ouvida. É evidente que o colaborador que vem acusar tem muito a esclarecer para a apuração da verdade e, pela sua posição, não deve ser dispensada de um confronto com o acusado, atendendo-se à grande influência que os auxiliares e colaboradores mais diretos podem ter na ação dos administradores. E não só podem ter influência, como co-responsabilidade.

Discutindo-se, no caso, a interpretação da lei fiscal e afirmado o impetrante que procedeu de acordo com "orientação que foi dada pelo denunciante Francisco Mello, que à época exercia as funções de secretário legislativo" (fls. 3 *infra*), não podia o órgão judicante negar-lhe o direito de inquirir o denunciante. Este não aparece como simples denunciante, mas como auxiliar do prefeito, a quem devia assessorar em seus atos de administração e, principalmente, orientá-lo no entendimento da lei para seu exato cumprimento. Além do possível prejuízo da defesa em razão da falta dessa inquirição, surge no caso o interesse público em se apurar a alegada malícia do procedimento atribuído ao denunciante. O interesse público impõe a punição dos administradores que descumprem as leis, mas não dispensa a apuração da responsabilidade dos colaboradores que concorrem de maneira relevante para a infração.

O acusado pretendeu ouvir dois vereadores e o denunciante. Dir-se-ia que o interesse em ouvir os vereadores poderia constituir manobra no sentido de afastar dois de seus juízes; mas quando ao denunciante, não se consegue descobrir uma razão válida para que não se admitisse a sua inquirição perante a Comissão Processante. Muitos aspectos relevantes do caso ficaram por se esclarecer por falta dessa inquirição, prejudicando a apuração da verdade. Nem por se tratar de julgamento por órgão político tal apuração deixa de ter importância.

Qual seria, para o andamento do processo, o prejuízo decorrente da ouvida do denunciante, tão reclamada pelo acusado? O tempo gasto nessa inquirição, além do que pudesse esclarecer, daria ao denunciante a oportunidade de demonstrar sua boa-fé e tiraria ao acusado o direito de alegar cerceamento de seu direito de defesa e importaria em ato de defesa do interesse público, permitindo verificar-se se esse funcionário agiu no sentido de defender a coisa pública ou é um infrator que, numa daquelas provas de miopia intelectual de que fala Altavilla, denuncia, sem perceber que chama a atenção sobre si.

VI — O outro fato imputado ao impetrante é o que foi denunciado sob n.ºs 20 e 21, e que importaria em violação do art. 4.º, incs. VII e VIII, do Decreto-lei n.º 201/67.

O fato narrado ficou extremamente confuso na versão do denunciante e, sem que fosse expurgada das contradições e incongruências, manteve-se a acusação dessa forma até final, quando no último ato da Comissão Processante, através de seu relatório, apresenta-se de surpresa uma versão modificada da infração atribuída ao processado.

E note-se que as próprias informações da impetrada ainda revelam essas incongruências e contradições, que importaram em cerceamento de defesa. Ante o exame das informações e das peças apresentadas, é muito difícil chegar-se à conclusão acerca da real acusação da qual devia o impetrante defender-se e qual o fato pelo qual a final veio a ser julgado culpado. E surpreendeu a maioria dos vereadores, que votaram sem tomar consciência da verdadeira acusação. Assim é que a própria impetrada, ao prestar informações a este juízo, diz que "o Prefeito Municipal Artur Urbano foi considerado culpado e condenado por haver cometido as seguintes infrações... Infração n.º 20. No dia 28.3.69, eu depositei no Banco Comércio Indústria de São Paulo S.A., local, as seguintes importâncias referentes à taxa de asfaltamento de propriedade da Cia. Paulista de Estrada de Ferro:

	Cr$
Recibo 52.651	7.797,81
Recibo 52.652	1.511,57
	9.309,38

O prefeito recebeu essa importância substancial e aplicou-a em sua administração, sem lei autorizando a sua cobrança. Posteriormente, em abril de 1969, remeteu à Câmara o Projeto de Lei n.º 3/69, solicitando tal autorização para continuar tal cobrança, não tendo os vereadores aprovado tal projeto, evitando, assim, ficarem coniventes com tal cobrança ilegal já consumada pelo prefeito. Diante do impasse criado entre si e a Câmara, o prefeito cessou com a cobrança desse tributo, prejudicando os cofres municipais em milhões, que deixaram de ser arrecadados e prejudicando os munícipes que pagaram o tributo ilegalmente. Pois a Câmara não tinha aprovado nem a lei autorizando tal cobrança e nem o rol de lançamento das taxas devidas pelos beneficiados. Conseqüentemente, o prefeito infringiu o art. 150, § 29, da Constituição Federal então vigente, que estipula que "nenhum tributo será exigido sem que a lei o estabeleça" cometeu, assim, a infração prevista no Decreto-lei n.º 201, item VII, por ter praticado contra essa expressa disposição de lei, ato de sua exclusiva competência". Até aqui a citação das informações da impetrada.

Se a acusação fosse a de receber a importância sem lei autorizando sua cobrança e aplicá-la na administração, tal fato, como é apresentado, importaria, não na infração do inc. VII do art. 4.º do Decreto-lei n.º 201-67, pois se enquadraria melhor entre os crimes de responsabilidade sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário.

O certo, porém, é que o processo seguiu seus trâmites sem que a denúncia tivesse sido aditada para se dar ciência ao acusado da precisa acusação que se lhe fazia. Acusou-se o impetrante de ter recebido o pagamento referente ao asfaltamento e aplicado a importância na administração, sem lei autorizando a cobrança, e, tendo posteriormente remetido à Câmara projeto de lei em que solicitava tal autorização para continuar tal cobrança, os vereadores negaram-lhe aprovação. Ora, se, de acordo com essa versão, ocorreu um impasse em conseqüência do qual teria o prefeito cessado a cobrança do tributo, — como pode atribuir-se ao Prefeito culpa pelos prejuízos dos cofres municipais quando ele teria recebido, ainda que ilegalmente, algumas parcelas e pleiteado instrumento legal para prosseguir no recebimento do tributo e teria sido a Câmara que o impediu de efetuar os recebimentos, ao rejeitar o projeto de lei? De acordo com as informações, caberia à Câmara a responsabilidade pelo prejuízo dos milhões não arrecadados; e ao prefeito a responsabilidade pela arrecadação sem lei e indevida aplicação, mas esta infração não se compreende entre as que são julgadas pela Câmara.

Na verdade, a própria impetrada ainda continua a confundir os fatos referentes às acusações contra o impetrante, não tomando conhecimento sequer das modificações que a comissão processante deu à acusação em seu parecer final, oferecido quando já

terminara a instrução do processo e se esgotara o prazo de razões do denunciado, de conformidade com o art. 5.º, inc. V, do Decreto-lei n.º 201/67.

E note-se que ao imputar ao impetrante a infração do inc. VII do art. 4.º, por exigir tributo sem lei que o estabeleça, também lhe é imputada, pelo mesmo fato, a infração do inc. VIII, sob fundamento de haver dado prejuízo de milhões ao Erário municipal (fls. 29).

Tais contradições e incongruências são suficientes para viciar o libelo acusatório, desorientando a defesa do acusado, que, dessa forma, ficou cerceada.

Importa notar ainda que o impetrante atribuiu ao próprio denunciante, então no desempenho das funções de secretário legislativo, a sugestão do encaminhamento do projeto lei que foi rejeitado (fls. 74). Ora, diante de tal assertiva do denunciado, não se lhe poderia negar o direito de exigir esclarecimentos do denunciante. Não importa que a lei não tenha mencionado o denunciante entre as pessoas que devem ser ouvidas no processo. Neste caso concreto, em que ao denunciante, que era colaborador direto do denunciado, se imputa um conselho malicioso, impunha-se à reclamada inquirição do denunciante, para que se pudesse verificar da alegada participação nos fatos e apurar sua eventual co-responsabilidade, ao mesmo tempo que se proporcionaria ao denunciante a oportunidade de demonstrar a lisura de sua conduta.

VII — Saliente-se que o que foi decidido em mandado de segurança impetrado, anteriormente, não impede o reconhecimento de que a recusa em ouvir o denunciante importou em cerceamento de defesa. Na verdade, o MM. Juiz de Direito da 1.ª Vara assinalou que era "de ressaltar, inicialmente, que toda e qualquer violação da lei cometida pela Comissão Processante, pode, a final, ser submetida ao crivo do Poder Judiciário através de mandado de segurança" (fls. 44). E, no que se refere à inquirição de Francisco Mello, diz a r. sentença: "A ouvida do denunciante — item 6.º de fls. 28 — requerida pelo impetrante com indeferimento pelo impetrado, sob a alegação de que a lei só cuida da inquirição de testemunhas e, se houver necessidade, poderá determinar a Comissão em diligência, seja tomado tal depoimento, a meu ver, não ofende direito líquido e certo do denunciado" (fls. 47).

Realmente, durante a fase da instrução, não se apresentava patente a liquidez e certeza do direito do acusado. Cabia à Comissão Processante julgar na oportunidade da necessidade ou não da diligência requerida pelo denunciado. O poder de apreciação do Judiciário sobre questões processuais não podia ser exercido *a priori* e muito menos decidir *in abstrato,* antes de aparecerem os efeitos da decisão da Comissão Processante.

Já agora, tendo-se em vista globalmente as acusações, os fatos discutidos no processo e a decisão final, pode o juiz concluir que a decisão da Comissão Processante, ao negar a ouvida do denunciante, não foi prudente e importou em cerceamento da defesa.

VIII — Em resumo:

a) com referência à alegada falsidade ideológica em papéis encaminhados ao INPS, caberá seu encaminhamento à Polícia, para a instauração de inquérito policial, ou diretamente ao Ministério Público, se aquela providência for desnecessária. Isso porque o crime imputado ao impetrado não se enquadra nas hipóteses previstas no Decreto-lei n.º 201/67, podendo, entretanto, incidir em dispositivo do Código Penal;

b) com referência à questão da isenção da Taxa de Diversões Públicas, verifica-se que não se provou a existência de taxa com essa denominação. Todo o processo, até o oferecimento das razões de defesa, teve seguimento com base na acusação posta nesses termos. Somente após o encerramento da instrução, a Comissão Processante, em seu parecer final fez referência aos arts. 152 e seguintes do Código Tributário Municipal,

que se refere ao Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (cf. fls. 28 e 105). A acusação imprecisa importa em cerceamento de defesa, em surpresa para o acusado e causa de confusão para os julgadores.

Além disso, houve no caso cerceamento de defesa, por se verificar, *a posteriori*, que a inquirição do denunciante poderia influir na orientação da defesa e, principalmente, concorrer relevantemente no esclarecimento dos fatos;

c) quanto à última acusação, não se pode saber com certeza quais os fatos em que se fundou a acusação e em que se fundou a condenação. Assim é que a denúncia, em que a Comissão Processante se baseou no curso da instrução, é extremamente confusa, chegando a imputar ao acusado ter causado ao Erário municipal prejuízos de milhões, ao mesmo tempo que relata que o impetrante remeteu à Câmara projeto de lei solicitando autorização para a cobrança, mas a Câmara não o aprovou. Depois de encerrada a instrução e sem que se desse ao acusado, nova oportunidade de requerer diligências, a Comissão Processante modificou a acusação em seu parecer final, seguindo-se o julgamento pelo Plenário. Tal julgamento é nulo, pois que ocorreu mudança do libelo, sem que se resguardassem os direitos da defesa e também porque os próprios julgadores foram surpreendidos por essa mudança da acusação, demonstrando a impetrada, pelos próprios termos das informações, que não foi capaz de precisar as acusações pelas quais condenou o impetrante.

Caberá à impetrada colocar a acusação contra o impetrante em termos precisos, perfeitamente enquadrados nos dispositivos legais, e, sendo o julgamento de sua competência, tomar as medidas necessária para resguardar o direito de defesa do acusado, antes de submetê-lo ao julgamento pelo Plenário.

IX — Isto posto, concedo a segurança impetrada para o fim de excluir do processo a uma das acusações, por escapar à competência da Câmara Municipal o seu exame, e anular o julgamento quanto às outras acusações, pelos motivos acima expostos."

Dando provimento ao recurso *ex officio* e ao agravo da Câmara Municipal, o Tribunal de Justiça cassou a segurança, *ut* acórdão de fls. 197, em que se lê:

"O impetrante teve o seu mandato de prefeito cassado pela Câmara Municipal em razão de várias acusações julgadas procedentes por dois terços dos vereadores.

As acusações estão fundamentadas nos incs. VII, VIII e X do art. 4.º do Decreto-lei n.º 201, de 1967.

Segundo o disposto no inc. VII, constitui infração político-administrativa "praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática"; segundo o disposto no inc. VIII, outra infração consiste em "omitir-se ou neglicenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do município, sujeitos à administração da Prefeitura"; e o inc. X reza que constitui infração também "proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo".

Segundo Hely Lopes Meirelles, em ensinamento estribado na melhor doutrina, o *impeachment* consiste na decretação da perda do cargo de certos agentes políticos, após o reconhecimento da procedência da acusação de falta funcional, pelo Tribunal especial ou órgão representativo incumbido desse julgamento "político-administrativo" (*Direito Municipal Braisleiro*, II/560).

Esse caráter político-administrativo é marcante no direito brasileiro, tanto assim que o acusado apenas fica despojado do mandato, cabendo à Justiça comum a apuração de qualquer outra penalidade que possa resultar da acusação acolhida pelo órgão julgador político-administrativo.

Exatamente em razão dessa característica do *impeachment* entre nós, é que o citado mestre adverte que "o Judiciário não poderá intervir no processo de *impeachment*, a

não ser para verificar a legalidade formal do procedimento da Câmara, limitando-se a confirmar ou a anular seus atos, sem se pronunciar sobre o mérito da acusação ou da condenação político-administrativa" op. cit p. 563); em outra oportunidade, o mestre repete: "Do processo instaurado na Câmara ou de suas deliberações, como já se disse, caberá apreciação e invalidação judicial, pelas vias adequadas — mandado de segurança ou ação anulatória comum — se contiver ilegalidade formal ou vício substancial que fira direito individual e subjetivo do acusado. Nessa apreciação o Judiciário limitar-se-á, apenas, ao exame da legalidade dos atos da Câmara, revendo o processo unicamente para aferir a legitimidade procedimental, sem se manifestar sobre o mérito do julgamento do Plenário, porque isto constitui matéria *interna corporis*, reservada à corporação julgadora do crime de responsabilidade do prefeito" (op. cit. p. 565).

A conseqüência disso está em que "da decisão final do Plenário da Câmara não cabe recurso algum para o Legislativo, para o Executivo ou para o Judiciário, porque a instância político-administrativa é única e terminativa" (p. 566), não sendo susceptível de revisão judicial "o mérito da deliberação do Plenário, a ponderação dos fatos, a valoração das provas, a apreciação da defesa e dos demais fatores que atuaram no julgamento", porque tais matérias constituem *interna corporis* da Câmara (op. cit. p. 566).

Nesse sentido, decidiu esta eg. Primeira Câmara Civil (*R.T.* 398/201), em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (*R.D.A.* 66/181); "a revisão judicial pode exercer-se nesse terreno, mas somente quando o fato inexiste, tal como o considera a autoridade, ou quando sua aplicação é gritante com a realidade.

Esclarecida, assim, a competência do Poder Judiciário para a apreciação do julgamento feito pela Câmara, resta examinar se, na apreciação das diversas acusações, esta deixou de observar as formalidades legais no procedimento político-administrativo, ou então, se acolheu uma acusação que importou em vício substancial que feriu direito subjetivo do ora impetrante.

Quanto às formalidades processuais, a sentença entendeu que houve cerceamento da defesa, pois o impetrante quis ouvir o denunciante na instrução do processo, o que lhe foi negado; quis, ainda, ouvir dois vereadores, o que lhe foi negado pela Comissão Processante.

Contudo, nenhuma nulidade ocorreu com o indeferimento desses pedidos do impetrante.

A Comissão indeferiu tais pedidos porque o acusado já havia apresentado o número máximo de testemunhas de defesa (fls. 35).

Alias, essa matéria fora objeto de anterior mandado de segurança, no qual se decidiu que o indeferimento da pretensão do impetrante em ouvir o denunciante "não ofende direito líquido e certo do denunciado", pois a lei não determina seja ele ouvido, ficando ao arbítrio da Comissão ouvi-lo (fls. 47).

Quanto à ouvida de dois vereadores como testemunhas, também a sentença proferida no mandado de segurança anterior deixou decidido que tal fato não acarretou violação alguma de direito líquido e certo, uma vez que o impetrante já ouvira o número máximo de testemunhas (fls. 47), ficando ao arbítrio da Comissão ouvi-los, ou não, "se entender conveniente".

Tais matérias, soberanamente julgadas naquele mandado de segurança, não podiam ser aviventadas neste feito e aqui receber solução diversa.

Pelo exposto, nenhum cerceamento de defesa houve na espécie, não cabendo ao Poder Judiciário ditar normas à Comissão de como proceder no processamento daquele feito administrativo; ao Judiciário cabe tão-somente verificar se houve obediência aos preceitos legais. E no caso houve, como já decidido na sentença de fls. 40.

Resta, então, verificar se, no acolhimento das acusações, houve violação de direito líquido e certo do impetrante.

A primeira acusação diz respeito à comunicação feita pelo impetrante ao INPS, sobre um acidente de trabalho que teria acarretado a morte do ex-contador-secretário Francisco Fornielles.

Esta pessoa faleceu quando, na direção de um trator, arava terras de sua propriedade, fora do seu horário de serviço (fls. 85 e 88).

O impetrante, ao ser ouvido pela Comissão, disse que fez a comunicação de acidente do trabalho sem declarar que o falecido "encontrava-se em serviço da Prefeitura" (fls. 76).

Na defesa que apresentou no processo administrativo, afirmou que "o acidente se deu, efetivamente, quando o referido servidor exercia os seus misteres" (fls. 67, *in fine*).

A Câmara dos Vereadores, pela sua maioria, entendeu que essa comunicação falsa de um acidente do trabalho, caracterizou a infração político-administrativa prevista no inc. VII, do art. 4.º do Decreto-lei n.º 201, ou seja, "praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática", assim como caracterizou a infração do inc. X, do mesmo artigo, qual seja, "proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo" (fls. 53-5).

De acordo com as normas jurídicas já expostas, não cabe ao Judiciário julgar essa infração praticada pelo ora impetrante, isto é, decidir se, ao fazer tal comunicação de acidente do trabalho, ele praticou ato contra expressa disposição de lei e se assim agindo procedeu ou não de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo; esse julgamento cabe à Câmara dos Vereadores, que decide soberanamente, sem supervisão do Judiciário; a este cabe tão-somente verificar se houve a denúncia nesse sentido e se essa denúncia tem alguma razão de ser, algum suporte ou substrato na prova coligida no processo, pois, se não houve a denúncia nem o fato receber qualquer supedâneo de prova, a cassação do mandato com esse fundamento teria importado numa violência reparável pelo Poder Judiciário.

Ocorre, contudo, que no caso dos autos houve denúncia e esta foi corroborada por depoimentos prestados perante a Comissão Processante, inclusive pelo depoimento do ora impetrante e pela sua defesa apresentada naquele processo.

Se a Câmara dos Vereados julgou bem, ou mal; se a acusação importou, realmente, na infração do inc. VII do art. 4.º, e se, agindo, como agiu, o impetrante procedeu de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo, constituem matérias que ficam arredadas da apreciação do Poder Judiciário, pois o órgão julgador é a Câmara dos Vereadores, que se orienta por critérios políticos diversos daqueles que devem orientar o Poder Judiciário.

O mesmo se diga quanto à não cobrança de impostos ao Circo Romano; houve a acusação e o acusado confessou que, de fato, não cobrou os impostos; não cabe ao Judiciário apreciar essa infração político-administrativa, isto é, decidir que o prefeito infringiu a lei deixando de cobrar tais impostos e se com isso causou prejuízos ao Erário municipal o fato existiu, cabendo à Câmara a apreciação da infração, sem supervisão do Poder Judiciário.

Se assim não se entender, seria inútil o julgamento pelo órgão político, pois toda e qualquer acusação teria que passar pelo crivo do Poder Judiciário, com o que este se substituiria ao órgão político na apreciação de infrações político-administrativas, contrariando, assim, a sua função constitucional e os objetivos do Decreto-lei n.º 201.

É de se ressaltar, ainda, que o mandato foi cassado porque a Câmara dos Vereadores entendeu que o impetrante teve procedimento "incompatível com a dignidade e o decoro do cargo".

Ora, segundo o mestre Miguel Reale, "decoro é palavra que, consoante sua raiz latina,

significa "conveniência", tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale, pois, a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura do seu *status* e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade" (*Revista de Direito Público*, n.º 10, p. 88); e o mestre prossegue: "Trata-se, pois, de uma virtude relativa ao *status* do agente, pois envolve sempre o exame da adequação ou conformidade entre o ato e as suas circunstâncias", pelo que, "entra pelos olhos que quer significar a forma do comportamento do parlamentar de conformidade com as responsabilidades das funções que exerce, perante a sociedade e o estado" (op. cit p. 39).

Para Sampaio Dória, "decoro é a dignidade específica, o respeito do homem digno à posição que ocupa, às funções que exerça, ao meio onde se ache. Na distinção entre dignidade e decoro, o traço de distinção específica de decoro é o respeito à posição, às funções e ao meio" (*Comentários à Constituição de 1946*, p. 235 do vol. 2.º).

No caso em exame, entendeu a Câmara dos Vereadores que o fato de o Prefeito comunicar ao INPS um acidente do trabalho que não existiu, tão-somente para beneficiar os sucessores do falecido, em detrimento do INPS, falsidade que o prefeito não ignorava, pois na cidade de Rincão, de reduzida população, todo mundo sabia que a vítima não estava a serviço da Prefeitura quando ocorreu o acidente do qual resultou a sua morte, importou num ato desconforme com a responsabilidade que cabe ao prefeito no gerir a coisa pública, num desrespeito às funções que exercia, tornando-se alvo da crítica pelo fato de expor o patrimônio de uma autarquia federal a um desfalque no seu patrimônio, se viesse a ser paga a indenização por acidente do trabalho.

Ora, o julgamento político desse comportamento do então prefeito somente poderá ser feito pela Câmara e jamais pelo Poder Judiciário, agindo este dentro dos critérios rígidos que a lei lhe impõe; ao passo que a Câmara de Vereadores apreciou a questão sob o aspecto político, acolhendo a interpretação que melhor pareceu à maioria dos vereadores.

Não será o fato dessa acusação poder ser apreciada pelo Poder Judiciário, quer em feito civil, na qual os herdeiros do falecido pleiteiem indenização acidentária, quer em feito criminal, que irá impedir a Câmara de apreciá-lo como infração político-administrativa; inúmeros fatos podem ser classificados, quer como infração penal, quer como infração administrativa, justificando aplicação de pena criminal e ao mesmo tempo a cassação do mandato; e na liberdade com que cada órgão aplica e decide na matéria de sua competência, é possível que o Poder Judiciário julgue provada a infração penal e a Câmara julgue não provada a denúncia por infração político-administrativa, e viceversa; o fato é um só, mas as provas de cada processo podem variar, e, o que é mais importante, os critérios são diversos, a ensejar soluções também diferentes."

Interposto recurso extraordinário, foi este admitido pelo despacho de fls. 221, que adotou as razões da Procuradoria-Geral da Justiça, constantes do parecer de fls. 218, e reproduzidas no de fls. 234, *in verbis*:

"O apelo externo está limitado pelo fundamento que o admitiu: vício processual do processo político-administrativo, cerceamento de defesa pelo indeferimento de prova do acusado.

O preceito da lei teto, art. 153, § 15, assegurando aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes, cobre todo procedimento punitivo, seja de natureza penal ou administrativa.

Em procedimento punitivo se instauram conflitos de interesses. Ao julgador impõe-se conhecer a verdade dos fatos controvertidamente alegados. Esta obra da aproximação do julgador com os fatos cabe à ação das partes. Agem elas estimuladas pelo próprio

interesse, não raro ocultando fatos que lhes pareçam desfavoráveis, inventando outros que as possam beneficiar.

É da ação da parte contrária que resulta a correção dos excessos ou deficiências na apresentação da verdade.

Foi na preservação deste valor, que se ofende pelo resultado de processo desequilibrado na ação das partes, que se proclamou, na lei maior, na plenitude de defesa.

O v. acórdão recorrido indeferiu a audiência do denunciante, requerida pelo acusado, sob o fundamento de que "a lei não determina seja ele ouvido, ficando ao arbítrio da Comissão ouvi-lo" (fls. 200).

Arbítrio, em termos de provas, está perdido na histórica época em que recebia ela valoração do "íntimo convencimento". Na atual fase, da persuasão racional imprópria é a exigência da especificação legislativa dos meios de prova, como se tarifados fossem os meios de convicção.

Não vigendo o sistema da verdade legal, indevida é a não admissão do depoimento do denunciante, pelo argumento da ausência de expressa previsão deste dado de instrução. Por ser o "arbítrio" só compatível com o sistema probatório do "íntimo convencimento", com o bom direito não está a doutrina do v. acórdão recorrido que reconheceu tal poder à Comissão Processante.

Tudo que concorre na produção da certeza tem conceito de prova. Tudo que convence o magistrado, traz tranquilidade à sua consciência de estar de posse da verdade, constitui prova.

O depoimento do denunciante se classifica como prova, concedido ao acusado nos termos amplos do art. 5.º, n.º III, do Decreto-lei n.º 201/67. Não ficou ele ao "arbítrio" da Comissão processante.

O cerceamento do direito à prova viciou o procedimento, independentemente da indagação sobre o prejuízo, pois se o presume na impossibilidade de se advinhar sobre os elementos instrutivos da verdade que o depoimento teria fornecido."

Nesta instância, deferi diligência requerida pela Procuradoria-Geral da República (fls. 242), tendo a recorrida, em conseqüência, oferecido as contra-razões de fls. 247.

Oficiando novamente (fls. 271), a Procuradoria-Geral opinou contra o conhecimento ou provimento do recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro (Presidente e Relator): A decisão de primeira instância demonstra, a meu ver, convincente, que o recorrente teve cerceado seu direito de defesa, que é prerrogativa constitucional e está consagrado no art. 5.º, IV, do Decreto-lei n.º 201.

Não me parece lícito indeferir-se, no caso, a tomada do depoimento do denunciante, que era secretário legislativo do prefeito, à época dos fatos incriminados, possivelmente até conivente com a sua prática. Também não se podia recusar o depoimento do presidente da Câmara, na sua condição de ex-prefeito, supostamente responsável pelos atos praticados ou iniciados em sua gestão. Nem se diga, quanto a este, que a sua inclusão entre as testemunhas poderia importar em impedimento e, em conseqüência deste, obstar a formação do *quorum* legal para o julgamento do processo. É que a lei prevê, para essa hipótese, a convocação de suplente (Decreto-lei n.º 201, art. 5.º, I, *in fine*).

Pedro exposto, e adotando, quanto ao mais, os fundamentos da sentença e as razões do parecer da Procuradoria da Justiça (fls. 234), conheço do recurso e lhe dou provimento, para anular o processo instaurado pela Câmara Municipal de Rincão, a partir da decisão que indeferiu o depoimento das testemunhas de defesa.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 72.342 — SP — Rel., Ministro Oswaldo Trigueiro. Recte., Arthur Urbano (Adv., Miguel Tedde Netto). Recda., Câmara Municipal de Rincão (Adv., José Carlos Bassanesi Teixeira).

Decisão: Conhecido e provido. Unânime.

Presidência do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Presentes à sessão os Senhores Ministros Aliomar Baleeiro, Djaci Falcão, Rodrigues Alckmim, e o Dr. Oscar Corrêa Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Luiz Gallotti, Presidente.