

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

27.11.63

TRIBUNAL PLENO

Celina

PETIÇÃO DE HABEAS CORPUS Nº 10.181 - SÃO PAULO

IMPETRANTE : JOSÉ FREDERICO MARQUES
 PACIENTE : NAGIB SABINO

E M E N T A: - 1) Na omissão do direito estadual, aplica-se ao impeachment dos prefeitos municipais, no que lhes fôr aplicável, a L. 1.079, de 10.4.50 (arts. 3ª e 4ª da L. 3.528, de 3.1.59). 2) Segundo essa legislação, pelo crime comum, definido como crime de responsabilidade, o procedimento penal contra Prefeito Municipal fica condicionado ao seu afastamento do cargo por impeachment, ou à cessação do exercício por outro motivo.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conceder a ordem, para anular o processo.

Brasília, 27 de novembro de 1963 (data do julgamento).

_____, PRESIDENTE.

_____, RELATOR.

27.11.63

TRIBUNAL PLENO

Celina

PETIÇÃO DE HABEAS CORPUS Nº 10.184 - SÃO PAULO

RELATOR : O EXMO. SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES
IMPETRANTE : JOSÉ FREDERICO MARQUES
PACIENTE : NAGIB SABINO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES: - O Professor José Frederico Marques impetra habeas corpus em favor de Nagib Sabino, que foi processado e condenado, quando no exercício do cargo de Prefeito de Penápolis, Estado de São Paulo, como incurso no art. 312 do Cód. Penal.

Os fatos que deram origem ao processo estão assim resumidos, na íntima:

"O paciente foi denunciado pelo Dr. Promotor Público de Penápolis, como incurso em crime de peculato. Decretada a sua prisão preventiva em 1.ª instância, revogou-a o Tribunal de Justiça através de Habeas Corpus. No julgamento da ação penal, na Comarca de Penápolis, o Dr. Juiz de Direito absolveu o paciente. Houve recurso de apelação, a que deu provimento a Egrégia 2.ª Câmara Criminal do Tribunal de

Pet. Mand. Seg. nº 40.184.

Justiça de São Paulo, contra o voto do Desembargador Azevedo Franceschini.

Contra a decisão condenatória proferida na apelação, interpôs o paciente o recurso de embargos infringentes, que foram rejeitados por 3 votos contra 2.

Como se vê, 3 juízes (1 de 1.ª instância e 2 de 2.ª instância) entenderam que o paciente era inocente, sendo que 3 outros o condenaram.

É de ser ressaltado, ainda, que o Ministério Público de 2.ª instância opinou pela absolvição, tanto no julgamento dos embargos como no da apelação.

Só essa grande soma de opiniões favoráveis ao paciente demonstram, com muita eloquência, a fragilidade da decisão proferida pelas Câmaras Conjuntas Criminais do Tribunal de Justiça de São Paulo."

O habeas corpus funda-se em nulidade do processo e em falta de justa causa.

A condenação, pelo art. 312 do Cód. Penal, foi a 2 anos de reclusão e multa, com a pena acessória de perda da função pública e interdição para seu exercício durante 5 anos.

A nulidade do processo é sustentada de acôrdo com a doutrina do impeachment. Os crimes dos arts. 312 a 327 do Cód. Penal estão definidos, expressamente, como crimes de responsabilidade, no art. 1º, nº 3, da L. 5.528, de 3.1.1959, e essa lei, no art. 4º, manda aplicar aos Prefeitos, no que couber, a lei de responsabilidade de

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

Presidente da República e dos Ministros de Estado(L.1.079, de 10.4.1950). Não havendo dúvida, diz o impetrante, de se tratar de crime de responsabilidade, entretanto, foi o paciente processado e julgado sem prévia decretação do impedimento pela Câmara Municipal. Parece, aliás, que não chegou a haver processo de impeachment na Câmara.

Sustenta, a seguir, o Professor José Frederico Marques que a condenação do Prefeito, por crime definido como de responsabilidade, embora seja também crime comum, não é admissível sem o impedimento. O impedimento, ao ver do impetrante, não é só uma condição dilatória, mas também excludente do processo por crime comum, como acontece com o Presidente da República. Somente o Prefeito que vier a ser efetivamente impedido é que pode ser processado por crime comum, também definido como crime de responsabilidade. Passo a ler uma passagem da inicial a esse respeito:

"Quando a lei define crimes de responsabilidade, para sujeitá-los ao procedimento político do impeachment, é imprescindível que haja preliminarmente condenação nesse Juízo político para que se possa, em seguida, na Justiça ordinária, sujeitar-se o réu a processo de julgamento, pela mesma infração, tendo em vista as sanções de ordem estritamente penal".

Dispensó-me de ler outros trechos da inicial, porque o problema não é bom conhecido do Tribunal. A petição está muito bem escrita, desenvolvendo-se a sua fundamentação de maneira perfeitamente ordenada. O impetrante

Pet.Mand.Seg.nº 40.18/4

invoca o abono de Themístocles Cavalcanti, Epitácio Pessoa, Lafayette, João Barbalho, Aureliano Leal, Pontes de Miranda, Sampaio Dória, Castro Nunes e Ruy Barbosa. Também alude a esta lição de John M. Mathews sobre o direito norte-americano, de onde importamos o instituto do impeachment: "A pessoa condenada, depois de removida do cargo, fica sujeita a ser processada, julgada e punida, de acordo com a lei. Em outras palavras, o funcionário que fôr culpado no impeachment, depois de ser recolhido à vida privada, pode ser denunciado e punido em tribunal comum como qualquer particular, se o crime de que é acusado fôr considerado também crime comum."

Frederico Marques debate amplamente o problema e afirma, a certa altura da inicial, que "nem se compreenderia que o art. 1º, nº 3, da L. 3.528, de 3 de janeiro de 1959, fizesse menção a crime do Código Penal, se não houvesse essa duplicidade de julgamento em que o impeachment deva proceder ao processo criminal comum, para que o réu ao último seja submetido unicamente depois de ter havido o seu afastamento do cargo por força de condenação no Juízo político".

Também alega o impetrante falta de justa causa. O fato imputado ao paciente foi haver usado material da Prefeitura na construção de sua casa. Esse fato não é negado pelo paciente, nem pelo impetrante. O que se argumenta é que não houve prejuízo para o erário público, porque a Prefeitura não estava utilizando esse material e, antes que precisasse de o empregar, foi ôle repostado.

Pet. Mand. Seg. nº 40.184

Como as decisões condenatórias alegaram de ficiência da reposição do material, o impetrante esclarece que essa falta, segundo a denúncia, estaria avaliada em Cr\$ 16.000,00 e, afinal, no curso do processo, fôra afirmado pela acusação que seriam apenas dois quilos de arame e uma pequena quantidade de tábuas. Com êsses elementos, o Professor José Frederico Marques afirma a inexistência de justa causa, porque faltaria o elemento objetivo do crime, a saber, o prejuízo da Prefeitura. A seu ver, não houve sequer a perda da disponibilidade, porque a Prefeitura não estava empregando, efetivamente, o material, quando o paciente d'êle se utilizou. Também não estaria caracterizado o desvio, porque êsse uso irregular fôra temporário e de boa-fé, tendo em vista procedimento igual de administrações anteriores do mesmo Município. Faltaria, pois, também, o elemento subjetivo do crime.

O Juiz (f. 22) absolveu o acusado. Considerou que, se do depoimento de algumas testemunhas se pudessem inferir que houve falta na reposição, na verdade a madeira restituída pelo paciente fôra em maior quantidade que a retirada, consoante assentamento do almoxarifado. Além disso, tudo fôra feito às escâncaras, com anotações tomadas pelo encarregado do depósito. Por tais razões, o acusado não cometera crime. O final da sentença é dêste teor: "Pode Nagib Sabino ser um "turrão", um teimoso. Pode ter obtado mal. Mas não é um pecculatório. As provas dos autos, em absoluto, não autorizam se chegue a tal conclusão".

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

O Ministério Público, na segunda instância (f. 29), seja na apelação, seja nos embargos, aceitou a versão dos fatos e a explicação que a sentença deu para a conduta do Prefeito.

Entretanto, o acórdão da Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça (f. 31) declara que a escrituração do almoxarifado era muito irregular; com aquela desordem administrativa, não se poderia ter certeza da integral reposição dos bens desviados. Além disso, o próprio paciente, quando vereador, acusava as administrações anteriores da prática, em que viera a incidir, o que excluía a alegada falta do elemento subjetivo do crime, pois êle estava ciente da criminalidade daquele comportamento e tivera a intenção, não obstante, de obter um benefício pessoal. Concluiu, assim, o acórdão, que o caso era de peculato, e não apenas ^{de} procedimento moralmente reprovável.

O Desembargador Franceschini (f. 41) acolheu a argumentação da sentença e citou, com abundância, doutrina estrangeira, no sentido de que, dados os precedentes de outros prefeitos, o paciente parece ter sido ~~ê~~ levado por um hábito local, caracterizador da consuetudine legitima, de que falam os italianos.

O acórdão dos embargos (f. 44) seguiu a mesma orientação do anterior. Se os materiais não estavam sendo utilizados pela Prefeitura, isto se devia à incúria do paciente, que era o Prefeito, o qual não se podia beneficiar da própria falta, para alegar que não houve prejuízo para a Prefeitura. O material fôra adquirido para ser em-

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

pregado; se ainda não estava sendo utilizado era porque o Prefeito não realizava as obras que devia. Pelo segundo acórdão, também não havia prova concludente de ter sido integral a devolução e esta de qualquer modo não excluiria a criminalidade do ato. Também ponderou o acórdão dos embargos que o paciente acusava prefeitos anteriores por haverem tido comportamento igual.

Dou por feito o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES (relator):-
Sr. Presidente, deixarei de apreciar a questão da falta de justa causa pelas outras razões que enunciarei a seguir e que me levam a anular o processo.

Reporto-me a dois precedentes do Tribunal. No Habeas Corpus 39.708, julgado em 15 de maio de 1963, caso que tem muita semelhança com o presente, o eminente Ministro Vilas Boas deu provimento ao recurso, para conceder a ordem, acompanhado pela maioria. Negaram provimento os eminentes Ministros Ary Franco, que pedira vista, e Pedro Chaves.

A seguir, proferi meu voto, lembrando que, no Habeas Corpus 38.258, de 18 de janeiro de 1961, de que fôra relator V. Exa., Sr. Presidente, havíamos admitido que

Pat. Mand. Seg. nº 40.184

pregado; se ainda não estava sendo utilizado era porque o Prefeito não realizava as obras que devia. Pelo seguinte acórdão, também não havia prova conclusiva de ter sido integral a devolução, e esta de qualquer modo não excluiria a criminalidade do ato. Também ponderou o acórdão dos embargos que o paciente acusava prefeitos anteriores por haverem tido comportamento igual.

Dou por feito o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES (relator):-
Sr. Presidente, deixarei de apreciar a questão da falta de justa causa pelas outras razões que enunciarei a seguir e que me levam a ampliar o processo.

Reporto-me a dois precedentes do Tribunal. No Habeas Corpus 39.708, julgado em 15 de maio de 1963, caso que tem muita semelhança com o presente, o eminente Ministro Vilas Boas deu provimento ao recurso, para conceder a ordem, acompanhado pela maioria. Negaram provimento os eminentes Ministros Ary Franco, que pediu vista, e Pedro Chaves.

A seguir, preferi meu voto, lembrando que, no Habeas Corpus 38.338, de 13 de janeiro de 1961, de que fôra relator V. Exa., Sr. Presidente, havíamos admitido que

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

prosseguisse o inquérito policial contra um prefeito ainda em exercício. Naquele caso, entretanto, o problema ora suscitado não tinha sido discutido perante o Supremo Tribunal Federal.

Todavia, no Habeas Corpus 38.619, de 22 de novembro de 1961, julgamento posterior àquele outro, o relator, que foi o eminente Ministro Luiz Gallotti, concedeu a ordem, com o nosso apoio, porque o prefeito acusado ainda estava em exercício e a ação penal não fôra precedida do processo de impeachment. S. Exa. não chegava a afirmar que, sem o impedimento efetivo, isto é, sem a condenação pela Câmara Municipal, fôsse inadmissível o processo. Mas sustentou, em todo caso, que, sem o processo de impeachment e enquanto o prefeito estivesse em exercício, não podia ser responsabilizado perante a justiça comum por fato que era igualmente definido como crime de responsabilidade. Invocara S. Exa., precisamente, a Lei 3.528, de 1959, também citada na presente impetração, onde se manda aplicar ao impedimento dos prefeitos, no que couber, a Lei 1.079, que regula o processo de responsabilidade do Presidente da República. Em relação ao Presidente da República, segundo a doutrina, o impedimento efetivo é condição, não apenas dilatória do processo por crime comum, mas também impeditiva. O Presidente da República, que não fôr acusado pela Câmara dos Deputados, ou que fôr absolvido pelo Senado, não pode ser processado na Justiça comum, como sustentam autores do melhor tomo. O eminente Ministro Luiz Gallotti não chegava a aplicar integralmente essa doutrina

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

aos prefeitos, mas não admitia que fôsem processados criminalmente antes do impeachment. Este, afirmou S. Exa., devia preceder ao indictment.

Nesse caso a que me refiro, embora com alguma reserva, acompanhei o eminente Ministro Luiz Gallotti. Minha dúvida consistia em saber se poderíamos aplicar aos prefeitos municipais a mesma doutrina de que o impedimento efetivo é condição sine qua da responsabilidade criminal na Justiça comum. Parecia-me demasiado esta conclusão com base na Lei 3.528, que manda aplicar aos prefeitos a Lei 1.079, mas somente no que couber, e a posição do prefeito, que é, essencialmente, um administrador não se podia equiparar em tôda a linha, à do Presidente da República, cuja função, eminentemente política, justifica se ja êle julgado pelo Congresso, que é um tribunal político. Se êste o absolve, êle está isento de pena. Parecia-me, contudo, demasiado estender esta conclusão aos prefeitos. De qualquer modo, acompanhei S. Exa., porque êle próprio não ia tão longe. Votando, mais tarde, no Habeas Corpus 39.708 (que referi, inicialmente) lembrei êsse outro precedente do Sr. Ministro Luiz Gallotti, e reiterei o voto que então havia dado. Para que o Prefeito, por fato definido como crime comum e de responsabilidade, fôsse processado criminalmente, seria necessário que se concluísse o processo de impeachment, com o seu afastamento do cargo, ou então que viesse a deixá-lo por outro motivo (término do prazo, renúncia, etc.). Uma das razões, em que me ba-

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

seava, além das de ordem doutrinária já referidas sumariamente, é que, no interior, se os prefeitos pudessem ser processados sem que tivessem deixado o exercício do cargo, bastaria que tivessem como adversário político, na localidade, um delegado atrabiliário para que ficassem impedidos de administrar. Poderiam sofrer, eventualmente, um inquérito atrás de outro, perturbando-se inteiramente a sua administração. Referindo-me especificamente ao caso, que então se julgava, fiz esta ponderação: suspeito que se trata de delegado de pouca serenidade, porque se referiu a um precedente do Supremo Tribunal Federal, qualificando-o de "monstrengo jurídico, produto teratológico de um tribunal político", expressões que não emanariam de pessoa isenta e serena.

De acôrdo com êstes precedentes, Sr. Presidente, concedo a ordem apenas para o efeito de anular a ação penal, porque foi intentada e levada a têrmo, quando o prefeito ainda estava no exercício do cargo e sem que tivesse havido processo de impeachment. É possível que, agora, já tenha deixado o exercício, por isso, esclareço que meu voto não vai ao ponto de subordinar a ação penal à condenação no processo de impeachment.

Desejo que êste aspecto fique bem claro, porque não equiparo, completamente a situação do prefeito à do Presidente da República. Valho-me da ressalva "no que couber", que se encontra na Lei 3.528, quando manda aplicar a Lei 1.079 aos prefeitos. Esta cláusula "no que couber" permite a diferenciação que estou fazendo. Desde

Pet.Mand.Seg.nº 40.184

que o prefeito deixa o exercício do cargo, ou por condenação no processo de impeachment ou por outro motivo, a ação penal poderá ser intentada e a Justiça comum julgará como fôr de direito.

Quero esclarecer ainda que, no último dos precedentes referidos neste voto, o eminente Ministro Gonçalves de Oliveira fêz ponderações sôbre a eventual aprovação das contas do prefeito, o que, a juízo de S. Exa. , impediria a ação penal. O eminente Ministro Hahnemann Guimarães, divergiu dêsse ponto de vista, lembrando o precedente do Governador Ademar de Barros. Esclareci, então, que para a conclusão de meu voto, não era imprescindível apreciar êsse aspecto do problema. Do voto do eminente Ministro Gonçalves de Oliveira desejo reproduzir êste excerto:

"Morei muito tempo no interior e quando o prefeito está em oposição ao Governo do Estado, desfaca-se um Delegado para a cidade e começa êle a abrir inquéritos absurdos, não mais permitindo que continui a administração regular do município."

Concluindo, Sr. Presidente, concedo, em parte, a ordem, para anular o processo.

Foi dado provimento ao recurso, contra o voto dos eminentes Ministros Ary Franco, Pedro Chaves e Hahnemann Guimarães.

27.11.63

WALKERIO

TRIBUNAL PLENO

PETIÇÃO DE HABEAS CORPUS Nº 40.384 - SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO EVANILDO LINS:—O art. 3º, da Lei 3.528, dispõe que os Prefeitos Municipais serão processados e julgados, nos crimes de responsabilidade, pelo modo previsto na Constituição e nas leis estaduais. Ora, pelo modo previsto na Constituição, que seria o caso de crime de responsabilidade do Presidente da República (art.80), o procedimento penal por crime comum perante o Supremo Tribunal só se verifica depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria de seus membros, declarar procedente a acusação.

Nos termos dessas duas disposições, parece-me que é indispensável o pronunciamento prévio da Câmara de Vereadores, sobretudo se as conjugarmos com o art. 4º da Lei 3.528, tal como foi acentuado pelo eminente Ministro Victor Nunes.

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES.— Essa lei ressalva as peculiaridades do direito estadual. Em alguns Estados, o impeachment é julgado apenas pela Câmara Municipal; em outros, pela Assembleia Legislativa.

O SENHOR MINISTRO EVANILDO LINS:— É o que eu ia perguntar se a Lei estadual dispõe de modo diferente da Lei nº 1.079, quanto ao crime de responsabilidade dos Prefeitos...

PET/ HAB/ COR US Nº 40.184

- 2 -

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES:—De processo não consta isso, nem é alegado contra o paciente. A julgar pelo outro caso que mencionei, também de São Paulo, suponho que não. Acresce que não houve o processo de impeachment.

O SENHOR MINISTRO EVANERO LINS:—Nos crimes de responsabilidade a, entre os crimes de responsabilidade, nos dos Prefeitos, a Lei 3.528 prevê expressamente, no inciso 3, do art. 1º, os que incidem nas infrações previstas nos arts. 312 a 327 do Código Penal. Nos crimes contra a administração pública, o parágrafo único, do art. 4º, dessa lei, dispõe: "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 Assembléa Legislativa".

Assim, Sr. Presidente, estou de acordo com o voto do eminente Ministro Relator, no sentido de anular o processo até que a Câmara de Vereadores sobre ele se pronuncie, e para que se possa, então, proceder, nos termos da lei, / contra o Prefeito.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES:—Se ele/ estiver em exercício.

O SENHOR MINISTRO EVANERO LINS:—Se ele estiver em exercício, naturalmente.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES:—A ação penal fica anulada por esse defeito de não ter havido processo por crime de responsabilidade, podendo-se propor nova ação no fôco comum, pelo crime de peculato.

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES:—Quando deixar
o cargo.

O SENHOR MINISTRO LAURENÇO LINS:— Estou de pleno
acôrdo com o entendimento de V.Excia., Sr. Ministro Hahnemann
Guimarães. Uma vez que não haja mais como preencher essa condi-
ção, o Prefeito, que haja deixado o cargo, pode ser processa-
do independentemente de qualquer pronunciamento da Câmara de
Veradores.

Nestes termos, acompanho o voto do Sr. Ministro
Relator, concedendo a ordem.

—————

27.11.63

Re. Si. Fa.

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 40.184 - SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO PEDRO CHAVES - Sr. Presidente, o Sr. Ministro Victor Nunes, relator, desfêz uma dúvida que me embaraçava o espírito. É que eu não podia compreender que não se desse valor à decisão da Câmara quando absolve o Prefeito da acusação de impeachment e se exige o mesmo processo de impeachment para permitir o procedimento ordinário perante a Justiça comum. Mas S. Excia esclareceu muito bem esse ponto, e não tenho dúvidas em votar de acôrdo, para anular, também, o processo, dentro das mesmas condições focalizadas pelos Srs. Ministro Relator e Hahnemann Guimarães e ressalvadas expressamente pelo eminente Ministro Evandro Lins, no sentido de que, se o Prefeito já não estiver no exercício do cargo, não há cabimento para essa anulação. Fica anulada apenas se ele ainda se mantiver no exercício.

Com estas considerações, acompanho o douto voto do eminente Ministro Relator.

M.B.C.

794

TRIBUNAL PLENO

PETIÇÃO DE HABEAS CORPUS Nº 40 184 - SÃO PAULO

IMPEETRANTE: José Frederico Marques.

PACIENTE : Magib Sabino.

D E C I S ã O

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:
CONCEDERAM, UNÂNIMES.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro **RIBHEIRO DA COSTA.**

Relator, o Exmo. Sr. Ministro **VICTOR MUNES - LHAL.**

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros **EVANDRO LINS, HERMES LIMA, PEDRO CHAVES, VICTOR MUNES, GONÇALVES DE OLIVEIRA, CÂNDIDO MOTA FILHO e MAH SEMAN GUIMARÃES.**

Licenciado, o Exmo. Sr. Ministro **LUIS GALLOTTI.**

Ausentes, justificadamente, os Exmos. Srs. Ministros **LAFAYETTE DE ANDRADE e VILAS BOAS.**

Brasília, 27 de novembro de 1963.

00579020
 03490400
 01844000
 00000690

MUSCO MÓSCA
 Vice-Diretor-Geral.