

PARECER SÔBRE A COMPETÊNCIA DE JULGAMENTO NO IMPEACHMENT MUNICIPAL

PROF. CLODOALDO PINTO
Catedrático da Primeira Cadeira de Direito Penal

1 — Conforme a consulta, certo Prefeito Municipal do Interior cearense teve suas contas desaprovadas pela respectiva Câmara de Vereadores; e — em face da legislação vigente — o consulente pergunta:

a) A quem cabe, hoje, a competência para processar e julgar, penalmente, êsse Prefeito?

b) No caso de ela caber ao Juiz de Direito da respectiva Comarca, — que iniciativa incumbiria ao Ministério Público, na espécie?

2 — No tocante a processo penal contra Prefeitos Municipais, a vigente legislação cearense distingue entre o Prefeito da Capital e os de Interior; e assim, tanto nos crimes funcionais (ou “de responsabilidade”), como nos delitos comuns (ou não-funcionais), mas ressalvada entre êstes a competência constitucional do Júri (Const. federal, art. 141, § 28), essa legislação atribui competência:

a) originária e privativamente ao Tribunal de Justiça, quanto ao Prefeito de Fortaleza (Const. estadual, art. 56, n. I, letra b; e Lei de Organização Judiciária, art. 37, n. I, letra b);

Biblioteca da Faculdade de Direito
da Universidade do Ceará

b) ao Juiz de Direito, quanto aos Prefeitos de Interior (Const. estadual, art. 108, § 2; Lei Orgânica dos Municípios, art. 81, § 2; e Lei de Org. Jud., art. 87, n. I, letra a).

3 — Quanto à ausência ou aos vícios da sua prestação de contas, a legislação cearense, porém, sujeita os Prefeitos a regras especiais.

A Constituição estadual, depois de remeter à Lei Orgânica dos Municípios a regulamentação dos casos de perda do mandato de Prefeito (art. 94), a êste impõe o dever de prestar contas cada ano, *sob pena de responsabilidade* (art. 107, n. VII); confere à Câmara Municipal a competência de lhe tomar essas contas (art. 102, n. IV); e ao Prefeito que não as presta comina pena de inabilitação, que é decretada pela dita Câmara, com recurso para a Assembléia (art. 108 e § 1).

Usando daquela outorga, a Lei Orgânica dos Municípios regula a perda de mandato dos Prefeitos, por ausência ou vícios de sua prestação de contas e por outras causas (art. 43, ns. I e II, e § 1, e arts. 64, e §, 69, n. IV, e § único, 81 e § 1, 84, n. V, e 132); e dispõe:

a) que — entre outras causas — perde o mandato o Prefeito que “não apresentar contas documentadas ou não obtiver sua aprovação por motivo de emprêgo ilícito dos dinheiros públicos” (art. 43, n. II, letra c);

b) que nesse e nos outros casos “a perda do cargo de Prefeito” é decretada pela Câmara de Vereadores, a êle assegurada plena defesa e com recurso suspensivo para a Assembléia estadual (art. 43, § 1);

c) que fica “inabilitado para o exercício de qualquer função pública”, até o máximo de cinco anos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, “o Prefeito que não prestar contas de sua administração nos têrmos da lei” (art. 81);

d) que essa inabilitação é decretada pela Câmara Municipal, com recurso para a Assembléia Legislativa (art. 81, § 1).

4 — Já fôra assim mesmo, com alguma diversidade, em nossa anterior legislação estadual.

A Lei de Organização Municipal de 1929. (n. 2.777, de 4 de dezembro, arts. 28 e 34, n. 19) já previa a perda do cargo de Prefeito — mediante decreto da Câmara de Vereadores, enquanto a Const. estadual de 1935 (arts. 79, 92 e § 1, e 147) e a subsequente Lei Orgânica dos Municípios (n. 32, de 30 de dezembro de 1935, arts. 42 e § 1, 49 e 50) também previam — não só a perda de mandato do Prefeito — mediante decisão da Justiça Eleitoral, como ainda — por ausência de prestação de contas — a sua inabilitação para qualquer função pública, mediante decreto do Tribunal de Contas.

5 — Nas Constituições de outros Estados (de Minas Gerais, art. 91, e §§; do Piauí, art. 124 e §§; do Rio Grande do Norte, art. 95; e de Sergipe, art. 110), certos deslizes administrativos do Prefeito Municipal também lhe acarretam a perda do cargo — mediante julgamento da Câmara respectiva, às vêzes com recurso para a Assembléia Legislativa ou para o Tribunal de Contas.

6 — O Estado do Ceará, na legislação mencionada no item 3, e os Estados referidos no item 5 criaram, assim, portanto, o chamado *impeachment* municipal; isto é — ao lado dos delitos funcionais e dos reatos comuns do Prefeito, previstos uns e outros nas leis federais, definiram certos deslizes (omissões ou atos), que — embora não fôsem reatos pelas leis da União — lhe carreavam, todavia, a perda do cargo, mediante decreto da Câmara Municipal respectiva.

E tais deslizes já constituíam casos de *impeachment*, que se caracteriza pela natureza das penas imponíveis (perda do cargo e inabilitação) e pela competência julgadora, exercitada pelo Legislativo ou por Tribunal Misto de que êste participe.

7 — Combinada a legislação aludida no item 2 com a referida no item 3, verificamos que aí, quanto à conduta ilegíti-

ma dos Prefeitos Municipais, se distinguíam — conforme a competência originária de julgamento — quatro grupos de ilícitos:

a) os crimes dolosos contra a vida, pertencentes à competência do Júri;

b) os demais reatos comuns e os crimes funcionais do Prefeito da Capital, pertencentes à competência do Tribunal de Justiça;

c) os demais reatos comuns e os crimes funcionais de Prefeito de Interior, pertencentes à competência do Juiz de Direito;

d) outros ilícitos (e ilícitos meramente administrativos), que — sem constituir infração penal — acarretavam, contudo, a perda do cargo ou inabilitação, decretadas ambas pela Câmara Municipal respectiva.

8 — Tal era, a esse respeito, a legislação cearense — antes da Lei federal n. 3.528, de 3 de janeiro de 1959, que hoje regula federalmente o *impeachment* de Prefeitos Municipais.

Essa Lei federal nada altera quanto à competência — para julgamento de delitos comuns dos Prefeitos (pertencente ao Júri, ao Tribunal de Justiça ou ao Juiz de Direito, conforme os casos do item 7).

Quanto aos seus crimes funcionais e a vários desses ilícitos administrativos, porém, a Lei 3.528 os englobou com outros atos, no seu art. 1, sob o nome de “crimes de responsabilidade”. E nesta expressão genérica “crimes de responsabilidade”, da Lei 3.528 (art. 1, ns. 1 a 26), isto é — nesse conjunto dos atuais *crimes de responsabilidade* dos Prefeitos, podemos discernir — em confronto com a restante legislação anterior — quatro grupos de ilícitos:

a) atos que já eram crimes funcionais anteriormente (como os do n. 3);

b) atos que anteriormente não eram crimes funcionais, mas delitos comuns, e só agora passaram a “crimes de responsabilidade”;

c) atos que anteriormente não eram delitos comuns, nem funcionais, porém meros ilícitos administrativos, segundo a legislação do Estado (como os dos ns. 13 e 25);

d) atos que anteriormente — não sendo delitos funcionais, nem comuns — eram ilícitos administrativos — mas imprevistos na legislação estadual.

Nos atuais “crimes de responsabilidade” dos Prefeitos — o processo de instrução e o de julgamento serão os previstos na Constituição e nas leis estaduais (Lei 3.528, art. 3); e, se essa legislação fôr omissa a respeito, observar-se-á, então, subsidiariamente, em tais processos, no que se lhes aplicar, o disposto na Lei federal n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que hoje regula — não só o *impeachment* federal, como o estadual também (Lei 3.528, art. 4).

A competência de julgamento, nos casos de *impeachment* municipal que prevê, — a Lei 3.528 a confere à respectiva Câmara de Vereadores (parágrafo único do art. 4), salvo se a legislação estadual dispõe de outra maneira. A regra, portanto, é a competência da Câmara Municipal; e a exceção, ou ressalva, é a competência de outra entidade que essa legislação apontar — para algum desses grupos de ilícitos prefeitórios.

A legislação estadual, a êsse respeito, continua em vigor, nos pontos em que atribui competência de julgamento, porque — ou difere da Lei 3.528, e então prevalece como exceção, ou combina com a Lei 3.528, e então permanece em vigência, por estar repetida nesta; e em caso de omissão da primeira prevalece a segunda, que se aplica então subsidiariamente.

E a legislação estadual, se continua em vigor quando confere essa competência de julgamento, também permanece em vigência quando classifica êsses ilícitos — justamente para a atribuição de tal competência.

Em face da legislação estadual, portanto, e da Lei federal n. 3.528, o julgamento no processo de *impeachment* de Prefeito Municipal:

a) nos casos do grupo *a* (atos que já eram crimes funcionais antes da Lei 3.528), compete ao Tribunal de Justiça ou ao Juiz de Direito, conforme se trate de Prefeito da Capital ou de Interior (Const. estadual, arts. 56, n. I, letra *b*, e 108, § 2; Lei de Org. Judiciária, arts. 37, n. I, letra *b*, e 87, n. I, letra *a*; e Lei Org. dos Municípios, art. 81, § 2; combinadas à ressalva do art. 4, § único, dessa lei federal);

b) nos casos do grupo *b* (atos que antes da Lei 3.528 já eram delitos comuns), também compete ao Juiz de Direito ou ao Tribunal de Justiça, conforme se trate de Prefeito de Interior ou da Capital (as mesmas referências da letra anterior, combinadas à ressalva do art. 4, § único, dessa lei federal);

c) nos casos do grupo *c* (atos que antes de lei 3.528 a legislação estadual previa como ilícitos administrativos), compete à Câmara de Vereadores (Const. estadual, art. 108, § 1, e Lei de Org. Municipal, arts. 43, § 1, e 81, § 1, combinadas à regra do art. 4, § único, dessa lei federal), pois ambas as legislações dispõem da mesma forma;

d) nos casos do grupo *d* (atos que antes da lei 3.528 eram ilícitos administrativos — mas imprevistos na legislação estadual), também compete à Câmara de Vereadores, à vista da regra do art. 4, § único, dessa lei federal, pois as leis do Estado não dispõem de outra forma, porém são omissas a respeito.

A competência para processar cabe às mesmas entidades a quem incumbe a competência de julgamento, salvo no caso do Tribunal de Justiça, porque aí o Juiz de instrução será o Des. Relator (Cod. de Proc. Penal, arts. 557 a 560; e Regimento Interno, arts. 99 a 103). E no que tange à Câmara de Vereadores, a êsse respeito, observa-se o que dispõem a Lei de Org. de Municípios e o Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal.

9 — O caso da consulta está previsto na Lei Org. dos Municípios e na Lei federal n. 3.528.

Lei Org. dos Municípios:

Art. 43 — Perderá o mandato:

II — O Prefeito que:

c) — não apresentar contas documentadas ou não obtiver sua aprovação por motivo de emprêgo ilícito dos dinheiros públicos.

§ 1 — A perda do cargo de Prefeito será decretada por dois terços da Câmara Municipal, sendo-lhe assegurada plena defesa, podendo êle, ou qualquer Vereador, recorrer para a Assembléia Legislativa, sempre com efeito suspensivo.

Lei federal nº 3.528:

Art. 1 — São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais:

13 — não apresentar à Câmara dos Vereadores nos prazos da lei, a proposta de orçamento ou contas documentadas, relativas ao exercício anterior, bem como não lograr aprovação das mesmas contas por motivo de emprêgo ilícito dos dinheiros públicos.

Art. 4, § 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.

Aplicada ao caso a regra do § único do art. 4 dessa lei federal, porque ambas as legislações dispõem de igual maneira, resulta claramente que, no caso, a competência — para julgar o processo de *impeachment* do Prefeito indiciado — incumbe à Câmara Municipal respectiva.

10 — Em face do exposto, respondo:

— ao quesito *a* — cabe a competência à respectiva Câmara Municipal;

ao quesito *b* — prejudicado.

Salvo melhor juízo, é meu parecer, que submeto à censura dos doutos.

Fortaleza, 30 de agosto de 1961.