

do direito de voto (48). Continua PONTES DE MIRANDA, dizendo que “o seqüestro é medida cautelar; se nominativas as ações, enquanto não se desconstitui o registro feito na sociedade por ações, não se pode privar o acionista do direito de voto. Se as ações são ao portador, quem sofreu o seqüestro foi privado da posse imediata, porém ainda não da posse própria. Em princípio, o seqüestro não atribui a quem fica na custódia o poder de votar”.

139. ASCARELLI (49) e PONTES DE MIRANDA (50), êste último citando LEBLOND, são acordes em afirmar que no seqüestro das ações, quando não há qualquer prova de posse própria, pode o juiz atribuir ao depositário judicial o poder de votar.

Usufruto de ações e o direito de voto

140. O art. 84 do Dec.-lei n.º 2.627, de 1940, trata do usufruto de ações. Quando se verifica que a posse direta não está com o dono das ações (usufruto), é condição *sine qua non* para o exercício do direito de voto prévio acôrdo entre o *proprietário* e o *usufrutuário*. No caso de haver vários usufrutuários aplicar-se-á o mesmo princípio inerente aos condôminos (51).

(48) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, t. 50, § 5315, pág. 246/7.

(49) TULLIO ASCARELLI, *Ensaíos e Pareceres*, Saraiva, 1952, pág. 193.

(50) PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, t. 50, § 5314, pág. 247.

(51) TRAJANO DE MIRANDA VALVERDE, *op. cit.*, n.º 417, pág. 74/5.

OBSERVAÇÃO: — Deixamos de citar outros autores que foram consultados para feitura do presente trabalho. Para facilidade dos leitores, mencionamos:

(1) J. M. DE CARVALHO SANTOS, *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, Ed. Borsoi, vol. I, págs. 379 a 416.

(2) GUESTEU PIRES, *Manual das Sociedades Anônimas*, Ed. Freitas Bastos, 1942, págs. 154 a 156.

(3) A. ORTEGA TERRA, *Pareceres*, Ed. Privada, Coelho Branco, Rio, 1961, pág. 186/188.

(4) TEÓFILO DE AZEREDO SANTOS, *As Sociedades de Economia Mista no Direito Brasileiro*, Forense, Rio, 1964, pág. 41 a 43; *Sociedades Anônimas, Prática, Jurisprudência — Legislação*, Forense, Rio, 1959, págs. 49 a 188.

(5) *Revista dos Tribunais*, vol. 126, págs. 597 a 619.

(6) *Revista Forense*:
1928, vol. LI, págs. 141 a 142;
1941, vol. LXXXV, págs. 621 a 630.

(7) DARCY A. MIRANDA JR., *Repertório de Jurisprudência do Código Comercial*, vol. II, tomo I, 2.ª Tiargem, Ed. Max Limonad, São Paulo, s.d., págs. 257 a 259.

(8) TULLIO ASCARELLI, *Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado*, Ed. Saraiva, 1945, págs. 409, 412, 539.

(9) SÉRGIO LUIZ DE MENEZES, CEPED, 1967, *Direito de Voto* (Apostila).

COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE CRIMES DE RESPONSABILIDADE DE AUTORIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

Do Ministério Público do Estado da Guanabara

1. Ao tratar das infrações praticáveis por titulares de certas funções públicas, distingue a Carta Magna Federal vigente (arts. 42, II; 44, I e II; 84, 85, 88 e parágrafos únicos; 113, § 2.º, 114, I, *a* e *b*; e 136, § 3.º), à semelhança do que faziam as Constituições republicanas anteriores (1), entre *crimes comuns* e *crimes de responsabilidade*.

Os primeiros são objeto do Direito Penal e punidos com penas criminais.

Já a expressão *crimes de responsabilidade* é de sentido equívoco, como mostra FREDERICO MARQUES (*Elementos de Direito Processual Penal*, vol. 3, págs. 374 e segs.). Por vêzes, designa “figuras delituosas de ilícito penal”, espécie de crimes comuns, portanto, *delicta in officio*, crimes de função ou funcionais, *delicta propria* dos funcionários públicos, como os previstos nos arts. 312 e segs. do Código Penal, e cujo processo está previsto no Capítulo II do Título II do Livro II do Código de Processo Penal — arts. 513 a 518 — o qual, aliás, usa a expressão *crimes de responsabilidade dos funcionários públicos*. Em outras oportunidades, a expressão em tela diz respeito à “violação de deveres funcionais não sancionada com pena criminal”.

(1) Cf. arts. 53, 54, 59, I, *a* e *b*, da Constituição de 1891; arts. 57, 58 e 76, n.º 1, *a*, *b* e *c*, da Constituição de 1934 arts. 85 a 87, 89, 101, I, *b*, e 103, *e*, da Carta de 1937; arts. 59, I, 62, I e II e §§ 1.º, 2.º e 3.º, 88, 89, 92 e 93, 101, I, *a*, *b* e *c*, 124, IX, da Constituição de 1946.

É neste último sentido que o Direito Constitucional Brasileiro emprega a citada locução (afirmativa válida para todos os artigos citados da Carta de 1967), opondo-a a *crimes comuns*. Não são tais *crimes de responsabilidade*, em verdade, *ilícitos penais*, mas *político-administrativos*. Tanto assim que, como se vê do parágrafo único, *in fine*, do art. 44 da Constituição Federal e dos arts. 2.º e 78 da Lei Federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, — que define *crimes de responsabilidade* e regula seu processo e julgamento, no tocante ao Presidente da República, Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República — a pena prevista para os mesmos é a da perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública. É, pois, uma *sanctio juris* político-administrativa, através do instituto do *impeachment*, e não uma pena criminal.

O direito brasileiro, com efeito, tem definição expressa de *crime*, no sentido penal: “considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente” (Decreto-lei n.º 3.914, de 9-12-1941 — Lei de Introdução ao Código Penal e à Lei das Contravenções Penais, art. 1.º).

A sanção, no caso do *impeachment*, é antes defesa do Estado do que punição do culpado, o que ocorrerá mercê da atuação das instâncias penal e civil.

Em verdade, a autonomia recíproca das duas ordens de crimes está patente em dispositivos acima referidos, que elucidam não excluir a imposição de tal pena política o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

2. Sabemos que não é pacífica a caracterização da natureza do juízo do *impeachment*, quer no direito brasileiro, quer alhures. Para alguns, é indiscutível que se trata de *juízo político*; para outros, *jurisdição penal*; para terceiros, um processo *misto* ou *político-penal* (cf. PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, *O Impeachment*, 1965; HÉLIO MORAIS DE SIQUEIRA, *Aplicação do Impeachment aos Prefeitos*, in *Rev. Dir. Adm.*, vol. 77, pág. 445; JOSÉ FREDERICO MARQUES, *ob. cit.*, pág. 375; PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, 2.ª ed., 1958, espec. págs. 245 e segs.; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, *Natureza Jurídica do Impeachment no Brasil*,

Rev. For., vol. 215, pág. 13; decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, in *Rev. Dir. Adm.*, vol. 88, pág. 165).

Reafirmamos, porém, nosso entendimento de que se trata de matéria estranha aos quadros do Direito Penal e Processual Penal Comum e Especial, sendo de cunho, exclusivamente, político-administrativo. Aliás, se assim não fôsse, a aplicação, por um mesmo fato, das sanções por crime de responsabilidade e comum, constituiria vedado *bis in idem* (art. 78 da Lei n.º 1.079, de 1950).

Ademais, a fórmula ampla de que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal” (art. 84 da Carta de 1967; art. 4.º da Lei 1.079, de 1950) evidencia a desnecessidade do requisito da *tipicidade*, imprescindível se se tratasse de delinqüência criminal. Aliás, o direito comparado patenteia que, em geral, se adotam cláusulas latas e abrangentes para a motivação do *impedimento*, sendo raros aqueles que editaram leis definidoras das infrações de responsabilidade (cf. Seção 4 do art. II da Constituição Americana, que estatui: “The President, Vice President, and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanours”).

Mostra PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, em sua obra já citada, pág. 33, as diferenças entre o *impeachment inglês*, de caráter criminal, e o *norte-americano*, de natureza política. À tradição do primeiro se filiou o instituto, no direito brasileiro, na época monárquica (arts. 133 e 134 da Carta de 1824; Lei de 15-10-1827; com a implantação da República (cf. Decretos ns. 27, de 7-1-1892, e 30, de 8-1-1892), o *impeachment*, em nosso sistema jurídico, tornou-se exclusivamente político, na linha do seu símile estadunidense (2).

(2) No tocante ao direito imperial, diz a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, no auto de representação n.º G-11.633, sendo relator o Des. RODRIGUES DE ALCKMIN (in *Rev. Dir. Adm.*, 88/166): “Sua finalidade não era, somente, a de afastar do cargo a autoridade, mas também a de puni-la criminalmente, com plena jurisdição. Não se restringia esta à aplicação de medidas jurídicas disciplinares para a correção e saneamento de órgãos administrativos, deixando ao Judiciário apurar e punir ofensa às leis penais acaso existente; o julgamento do Senado, com jurisdição plena, abrangia a apreciação e a punição do ilícito penal”. Com relação à República, declara: “No direito republicano, o *impeachment* aproximando-se do modelo norte-americano, assumiu feição caracteristicamente política, desvestindo-se de

No direito inglês, onde nasceu o instituto, este era a acusação feita perante a Câmara dos Lordes, pela Câmara dos Comuns, contra Ministros, já que o Soberano era irresponsabilizável e os tribunais comuns não eram competentes para julgar os Ministros. A responsabilidade a ser apurada era política e criminal, constituindo o *impeachment* verdadeiro procedimento penal.

No direito norte-americano distinguiu-se entre a responsabilidade política (*impeachment*) e a criminal (*indictment*).

Ensina, com propriedade, JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (*O impeachment, Rev. For.*, vol. 118, pág. 346):

“A perda do cargo é que interessava ao direito público constitucional, ou ao direito político. As outras penas correspondiam ao direito comum, civil ou penal. Ficou a jurisdição política como preliminar das jurisdições criminal e civil.

Bastante razão ia nessa concepção. Para que tais altas personalidades pudessem ser submetidas aos tribunais comuns fôra preciso antes que se desqualificassem, isto é, que fôsem removidas dos cargos que ocupavam. Esses cargos lhes davam regalias especiais e muito naturais. Não seria, evidentemente, admissível que um Presidente da República, em pleno exercício de sua função, pudesse ser citado para ver-se processar perante a Justiça comum. Dada a alta categoria do cargo, fôra mister que seu ocupante tivesse uma regalia compatível com a dignidade de que se achava investido.

qualquer natureza criminal”. Nesta representação, ficou acordado, por maioria de votos, ser inconstitucional a Lei paulista n.º 8280, “em seus arts. 3.º, 12, 13, 14 e respectivos parágrafos, no que se refere à organização, funcionamento e julgamento do Tribunal Especial, com a participação de desembargadores e juizes”. Dissentimos, *data venia*, desta opinião, porquanto, embora consideremos mais próprio o julgamento do *impeachment* por órgãos exclusivamente políticos, nada tem de inconstitucional a orientação oposta. Basta ver-se que, pela própria Constituição Federal, os Ministros de Estado (artigo 88) e os Juizes de Direito (art. 136, § 3.º), são julgados, por crimes de responsabilidade, por órgãos judiciários. A propósito, cabe observar: o julgamento é político, no sentido de serem as infrações contra normas de Direito Político, Constitucional e Administrativo, mas, de qualquer modo, um julgamento jurídico. É político, também, no sentido de discricionário, porquanto, embora a tendência seja a de pormenorizar as infrações, não há tipicidade, como focalizamos, anteriormente, no texto.

Uma espécie de *impeachment* se dá com os deputados e senadores quando as respectivas Câmaras dão licença para serem processados criminalmente. Há uma especial desqualificação da pessoa para poder ser submetida ao tribunal comum, a fim de poder responder pelo crime de que é acusada”.

E mais adiante:

“Processo político, o *impeachment*, consistindo na desqualificação do indiciado para poder ser submetido à jurisdição dos tribunais comuns, foi a forma política que o gênio norte-americano encontrou no instituto de direito penal inglês para contornar as dificuldades do regime presidencial, de tempo fixo de mandato, para colocar na simples situação de cidadão sujeito à justiça ordinária aquêle que se acha fora de sua ação, pela alta dignidade do cargo que ocupa” (3).

(3) Sobre a *desqualificação* aludida, assim se manifestou o Ministro VÍTOR NUNES LEAL: “A doutrina mais autorizada sustenta que, quando o Presidente da República é absolvido no processo de *impeachment*, seja pela Câmara de Deputados, quando não lhe decreta a acusação, seja pelo Senado, que o absolve, fica êle isento de qualquer penalidade. O julgamento favorável dos órgãos políticos, pelo crime de responsabilidade, tem o sentido de absolvição, com efeitos definitivos. Parece-me que esta consequência não pode, de modo nenhum, ser estendida aos Prefeitos, porque resulta de uma disposição específica da Constituição, relativa ao Presidente da República e, conexamente, aos Ministros de Estado, quando fôr o caso.

Se a lei de responsabilidade dos Prefeitos manda que se lhes aplique a lei de responsabilidade do Presidente da República somente *no que couber*, evidentemente não quis incluir aquela prerrogativa especialíssima do Chefe de Estado. O Prefeito é muito mais administrador do que titular de poder político. O Presidente da República, que exerce poder político por excelência, sujeito a injunções de máxima gravidade no desempenho de suas funções, tem de ser absolvido, ou condenado, pelos órgãos políticos da Nação. No precedente indicado, o Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI já deixava a ressalva: ainda que o processo de *impeachment* seja decidido favoravelmente ao Prefeito, afastado êle do cargo, fica sujeito a ser processado criminalmente.

Basta-me pôr em relêvo que a doutrina, que o Supremo aceitou pela doutrina do Sr. Ministro LUÍS GALLOTTI, no *habeas corpus* n.º 38.619, consulta o interesse público. Em primeiro lugar, não absolve do processo criminal o Prefeito. O processo criminal contra o Prefeito em exercício fica apenas sujeito a uma dilação, que corresponde à sua permanência no exercício do cargo; apenas enquanto estiver no exercício do cargo é que não poderá ser processado. Se a Câmara Municipal decide contra êle o processo de *impeachment*, acarretando-lhe a perda do cargo, fica o Prefeito, desde logo, sujeito

TOCQUEVILLE (citado por JOÃO DE OLIVEIRA FILHO), já em 1838, afirmava (*De la Démocratie en Amérique*, trad. ingl., ed. Knoff, 1945):

“But the great difference which exists between Europe and America is that in Europe the political tribunals can apply all the enactments of the penal code, while in America, when they have deprived the offender of his official rank and have declared him incapable of filling any political office for the future, their jurisdiction terminates and that of the ordinary tribunals begins”.

A natureza política do *impeachment* tem sido tradicionalmente sustentada, no direito público brasileiro, à semelhança do que ocorre nos Estados Unidos da América e na Argentina (em castelhano, é usada a expressão *juicio político*), através das vozes autorizadas (4) de ARISTIDES MILTON (*A Constituição do Brasil*, Rio, 1898, pág. 119), JOSÉ HIGINO (*Anais do Senado Federal*, vol. V, Sessões de 19 e 23-10-1891, resp., fls. 36 e 136), SORIANO DE SOUSA (*Noções de Direito Público e Constitucional*, 1893, págs. 160 e 179),

a procedimento penal, inclusive a inquérito policial. O mesmo acontecerá, se deixar o cargo por qualquer outro motivo.

Essa doutrina atende, de um lado, ao interesse da repressão da criminalidade, e também protege, por outro lado, o bom desempenho da função pública. Um delegado de polícia atribuído, em cidade do interior, onde o Prefeito esteja em oposição ao Governador, poderá tornar impraticável a administração municipal, mediante inquéritos sucessivos, com buscas e apreensões, intimações para depor, etc. Dificilmente, o Juiz local poderia conceder *habeas corpus* para impedir, por exemplo, uma busca e apreensão” (Recurso de *habeas corpus* n.º 39.708, 15-5-1963, in *Rev. Dir. Adm.*, 77/231 e segs.). A ementa diz: “Somente após o seu afastamento do cargo, pode o Prefeito ser processado por crime comum, definido como crime de responsabilidade”. No mesmo sentido, ver petição de *habeas corpus* n.º 40.184 — 27-11-1963 —, relator o Ministro VÍTOR NUNES — *Rev. Dir. Adm.*, 78/218 e segs. Na *Rev. Dir. Adm.*, 90/150 e segs., lê-se: (“O processo judicial, por crime de responsabilidade, deve ser precedido da declaração do *impeachment* pelo órgão legislativo” (ac. do Tribunal de Justiça de São Paulo, nos embs. de decl. n.º 51.43, rel. Des. FERREIRA DE OLIVEIRA). No caso do Governador Mauro Borges (petição de *habeas corpus* n.º 41.296 — 23-11-1964 — rel. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA, in *Rev. Dir. Adm.*, 79/69 e segs.), decidiu o Supremo, unânimemente, deferir o *habeas corpus* para que não pudesse “a justiça comum ou militar processar o paciente sem o prévio pronunciamento da Assembléa estadual”.

(4) Cf. indicações doutrinárias no n.º 2 *infra*.

JOÃO BARBALHO (*Constituição Federal Brasileira — Comentários*, 1924, 2.ª ed., pág. 133), VIVEIROS DE CASTRO (*Estudos de Direito Público*, 1914, págs. 445 a 447), *Rev. do S.T.F.*, 19-12), GABRIEL LUÍS FERREIRA (*O Direito*, 86-459), RUI BARBOSA (*O Direito*, págs. 19 e segs.), GALDINO SIQUEIRA (*Direito Penal Brasileiro*, Parte Geral, 1932, págs. 236 e 237), EPITÁCIO PESSOA (*Obras Completas*, vol. I, 1955, págs. 54, 71, 90, 99 e 105), TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Arq. Jud.*, 85/77; *Rev. For.*, 125/112 e 389); *A Constituição Federal Comentada*, 1948, n.º II/263), JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (*O impeachment*, in *Rev. For.* 118/346), JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR (*ob. cit.*), CARLOS MAXIMILIANO (*Comentários à Constituição Brasileira*, ed. Freitas Bastos, 1954, págs. 105/6), PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO (*ob. cit.*), HÉLIO MORAIS DE SIQUEIRA (*ob. cit.*) e JOSÉ FREDERICO MARQUES (*ob. cit.*).

Entre os partidários da tese da natureza penal dos crimes de responsabilidade podemos citar, no passado, AURELIANO LEAL (*Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, 1925, Parte Primeira, pág. 480), e, presentemente, PONTES DE MIRANDA que, com sua autoridade, afirma:

“É sem qualquer pertinência invocar-se o direito inglês, ou o direito dos Estados Unidos da América, para se resolverem questões sobre a responsabilidade política no Brasil. (...) No sistema jurídico brasileiro, em que a palavra *impeachment* se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império e na República, são crimes, são figuras delituais penais” (*Comentários à Constituição de 1967*, Editôra Rev. dos Tribs., tomo III, págs. 350/1).

No sentido do caráter *misto* do instituto, ver PAULINO JACQUES (*ob. cit.*).

3. Em se tratando de *crimes de responsabilidade*, dada a natureza político-administrativa dos mesmos, segundo a orientação acima defendida, a competência para regular a matéria, em seus aspectos substantivo e adjetivo, é dos Estados-membros, quando são sujeitos ativos daqueles o Governador e Secretários de Estado, Prefeitos, Vereadores e outras autoridades municipais.

Em verdade, a enumeração, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades estaduais e municipais constituem matéria político-constitucional e são, na forma do art. 13, § 1.º, da Carta de 1967, da competência do legislador estadual, respeitados, evidentemente, os princípios gerais insertos na Carta Magna da União (5).

Daf tērmos sempre repellido, por inconstitucionais, as leis ns. 1.079, de 10 de abril de 1950, e 3.528, de 3 de janeiro de 1959, no concernente às autoridades estaduais e municipais, ainda quando sob a forma supletiva ou complementar, pois que a União não tem tal tipo de competência, no que é da alçada estadual: o art. 8.º, § 2.º, da Constituição Federal estabelece, exatamente, o oposto. Outrossim, ao se considerar supletiva, a lei federal reconheceu, expressamente, a competência estadual para a matéria (art. 78 da Lei n.º 3.528).

Nem se diga que se trata de legislar sôbre Direito e Processo Penal (art. 8.º, XVII, b, da Constituição Federal), pois que o problema, como vimos, é de natureza político-administrativa: ainda mais, a competência federal referida é privativa e nunca supletiva.

É interessante ressaltar-se que, enquanto a maioria das Constituições Estaduais dispõe expressa e autônômamente sôbre a matéria (a do Maranhão, por exemplo, em seu art. 60, dispõe quanto à parte substantiva, e no inciso III do art. 28, diz ser da competência exclusiva da Assembléia "legislar sôbre processo de responsabilidade do Governador"), outras, errôneamente, se mostram supletivas em face da legislação federal (arts. 44 da do Pará, e 69 da de Pernambuco) (6).

(5) O Município tem sua autonomia restrita ao estatuído no art. 16 e seus parágrafos da Carta Federal.

(6) Os arts. das Constituições estaduais aqui referidos são os anteriores às modificações de 1967.

A Constituição da Guanabara de 1967 trata da matéria nos arts. 40 (responsabilidade do Governador) e art. 41, §§ 6.º e 7.º (dos Secretários de Estado), dispondo sôbre a parte substantiva e sôbre a adjetiva. A atual Carta do Estado do Rio de Janeiro cuida do assunto em seus arts. 73 a 75; no tocante ao Governador, o parágrafo único do art. 73, por opção do constituinte fluminense, estatui que "esses crimes e seu respectivo processo serão, no que fôr aplicável, os definidos e regulados em lei especial para o Presidente da República; art. 79 e respectivo parágrafo único, no concernente aos Secretários de Estado; e arts. 166 e 167, quanto aos Prefeitos Municipais. Nesta última parte, o constituinte fluminense fêz lamentável confusão; com

Em favor da competência estadual, pela natureza política do *impeachment*, manifestaram-se GALDINO SIQUEIRA (ob. cit., págs. 243 e segs.), CLÓVIS BEVILAQUA (7) (*Rev. de Direito*, 42/58), AFRÂNIO DE MELO FRANCO (*Rev. de Direito*, 42/73), AFONSO CELS* (*Rev. de Dir.*, 42/77), EPITÁCIO PESSOA (7) (*Rev. de Direito*, 42/75), JOÃO BARBALHO (ob. cit., pág. 240), CARLOS MAXIMILIANO (ob. cit., *Comentários à Constituição Brasileira*, 1929, págs. 398 e 390), RUI BARBOSA (*O Direito*, 100/45; *Rev. de Direito*, 45/258), PRUDENTE DE MORAIS FILHO (*Rev. de Direito*, 45/254), JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (ob. cit., pág. 347), TEMÍSTOCLES CAVALCÂNTI (*loc. cit.*). Este último doutrina:

"Processo político, pois, é o *impeachment* tanto no direito público americano, como no brasileiro, e não processo criminal ou civil, nem processo quase-criminal, como muitos doutrinam.

Como processo político, observa-se que a Constituição não reservou à União o direito de sôbre êle legislar. Só legisla sôbre o processo civil, comercial e criminal. Ficou assim a legislação sôbre o processo político a cargo das Constituições estaduais ou das leis que vierem a ser complemento delas.

Nem a Constituição federal ressalvou que o processo político dos Estados para o *impeachment* devesse obedecer estritamente os mesmos tērmos que ela estabeleceu

efeito, já conhecendo o Decreto-lei n.º 201, de 1967 (cf. n.º 5 do texto), distinguiu *crimes de responsabilidade* (art. 166 e parágrafo único) e *crimes de natureza político-administrativa* (art. 167 e respectivo parágrafo), usando a mesma expressão em sentido diverso do que o fêz nos artigos sôbre responsabilidade do Governador e dos Secretários. Outrossim, embora tenha reconhecido a competência do legislador federal para definir os delitos penais funcionais e seu respectivo processo, acrescentou, indêbitamente, um caso (recurso ou demora na prestação de informações à Câmara); finalmente, no tocante a infrações político-administrativas, declinou de sua legítima competência, dispondo indêbitamente que elas seriam as "especificadas em lei federal".

(7) Estes autores sustentavam, porém, que a única penalidade que o Estado-membro poderia impor seria a de destituição do cargo, pois que a inabilitação *ad futurum* já seria sanção só passível de ser estabelecida pela União. *Data venia*, não concordamos com a restrição, pois que a inabilitação para a futura ocupação de cargos públicos é, tal qual a própria perda do cargo, medida administrativa de defesa dos quadros funcionais. Aliás, existe, no campo dos contratos administrativos, a declaração de inidoneidade de empresas, incapacitando-as a contratar com a Administração, o que constitui penalidade semelhante àquela em questão.

para os seus altos indigitados, pois ficou expresso que cada Estado se rege pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição, reservando-se os mesmos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição.

Nem a pena de inabilitação para o exercício de qualquer função pública incorre em implicar-se com a lei penal geral, ou com qualquer outra, inclusive a Constituição, sobre inelegibilidade, pois aquela expressão ou pena somente se entende quanto aos cargos públicos estaduais.

Ninguém nega que cada Estado pode estabelecer os requisitos para o exercício dos cargos de seu quadro de funcionários.

Nem a constituição do tribunal especial para o processo e o julgamento dos crimes políticos de responsabilidade incorre em contrariar quaisquer dos direitos e garantias individuais, porque tanto esses direitos como essas garantias somente estão asseguradas quando se referem à vida, à liberdade, como se lê no art. 141, e não quanto aos direitos políticos, que não pertencem ao indivíduo senão e até quando correspondam aos interesses superiores da nação” (ob. cit.).

PONTES DE MIRANDA (ob. cit., págs. 350) sustenta:

“Crimes de responsabilidade no Brasil, são apenas os crimes que a lei apresenta — lei necessariamente federal — como crimes de responsabilidade.

As leis estaduais e municipais não podem, de modo nenhum, definir os crimes de responsabilidade, porque a competência é exclusivamente do Congresso Nacional”.

Mais adiante (pág. 358), admite, porém:

“As Constituições estaduais podem inserir regra jurídica sobre o *impeachment* do Governador, sem prejuízo da ação perante a Justiça, pelo crime comum.

Em se tratando de processo de *crime de responsabilidade*, os Governadores somente podem invocar a necessidade de apreciação da *procedência da acusação* pela Assembléia Legislativa, se o crime de improbidade administrativa foi *contra o Estado-membro* que eles governam. Além disso, é preciso que tenham sido praticados *ao tempo do cargo*, isto é, quando eram Governadores os acusados”.

4. O Supremo Tribunal Federal tem-se manifestado, através dos tempos, sobre o problema (8).

Atendendo à natureza política do *impeachment*, o Excelso Pretório, reiteradamente, no regime de 1891, não conheceu de recurso de revisão ou de pedidos de *habeas corpus* relativos a decisões condenatórias proferidas pelas Assembléias Legislativas Estaduais ou a processos de *impeachment* perante as mesmas. Podem ser citados, no particular, os acórdãos n.º 104, de 11-10-1895 (*in Jurisprudência*, 1897, págs. 239/240); n.º 343, de 227-1889 (9) *ib.*, 1901, pág. 343, rel. Min. PISA E ALMEIDA); n.º 1476, de 13-4-1901 (*ib.*, 1905, págs. 8/9); *habeas corpus* n.º 3.018, de 29-4-1911 (*D. O.*, de 30-4-1911, fls. 3223, rel. Min. ANDRÉ CAVALCANTI). O Magno Tribunal conheceu, porém, do *habeas corpus* n.º 4.091, de 23-9-1916 (*in Rev. Supr. Trib. Fed.*, 45/1) embora o tivesse denegado (10), e do de n.º 4.116, de 8-11-1916 (*ib.*, 19/7), que concedeu, tendo anulado o processo de *impeachment* movido contra o Presidente do Estado de Mato Grosso (10), por ter sido considerado o *impeachment* de natureza *mista*, não tendo os Estados competência para legislar a respeito.

O *habeas corpus* n.º 26.544, de 30-8-1937 (rel. Min. LAUDO DE CAMARGO), não foi conhecido pelo Supremo, pois, que no pro-

(8) Cf. outras decisões do Pretório Excelso em diferentes partes do presente trabalho.

(9) Decidiu-se que o art. 81 da Constituição de 91 não compreendia os processos de natureza política, em que só se podia impor a perda do cargo com inabilitação para exercer qualquer outro, tendo o respectivo julgamento como objetivo resolver se o titular do cargo público possuía, ou não, os requisitos para ser mantido em suas funções (cf. T. CAVALCANTI, *in Arq. Jud.*, 85/91).

(10) Acerca da competência estadual da matéria e da natureza política do *impeachment*, manifestaram-se, nestes julgamentos, vários Ministros, entre os quais, cumpre ressaltar OLIVEIRA RIBEIRO, ENÉAS GALVÃO, VIVEIROS DE CASTRO e PEDRO LESSA (favorável à natureza mista do instituto).

cesso do *impeachment*, “o objeto é a perda do cargo e inabilitação para o exercício de outro, dentro de certo tempo” (*Arg. Jud.*, 45/212). Sustentou o eminente Relator:

“Mas não é só. O Tribunal Especial é um Tribunal de natureza política, sem ligação ou dependência com o Judiciário. Este só aparece após a condenação, quando se abrem as vias ordinárias, com as ações civis e criminais.

São palavras de PAULO DE LACERDA, no seu *Direito Constitucional Brasileiro*: “O instituto tem caráter marcadamente político, já por sua origem e evolução, já pelo seu processo e o resultado a que chega”.

E acrescentou: “Se é um fim político o almejado e se até o processo escapa ao Poder Judiciário, ao qual naturalmente pertenceria, para constituir atribuição especialíssima dos ramos do Congresso Nacional (aqui, da Assembléia Legislativa), o instituto tem caráter político”.

O Ministro CARVALHO MOURÃO assim se manifestou:

“Em primeiro lugar, acho, de acôrdo com as considerações dos Srs. Ministros Relator e COSTA MANSO, que a questão é exclusivamente política, visto como, no *impeachment*, não há, de modo algum, processo criminal, nem punição, mas, apenas, suspensão do cargo, pelo decreto de acusação, e, posteriormente, perda e inabilitação para outros. São estas medidas exclusivamente políticas; tanto é assim que a própria Constituição de Mato-Grosso, como a Federal, que ela reproduz, manda se deixe inteiramente ressaltada a responsabilidade, civil e criminal; tal responsabilidade, uma vez destituído o depositário do poder público — no caso, o Governador do Estado — se tornaria efetiva, pelo processo comum, perante as autoridades competentes, conforme a natureza do crime cometido; no caso de haver crime comum, competirá o processo à Justiça Federal. De qualquer maneira, fica inteiramente ressaltado o processo criminal.

O *impeachment*, portanto, não tem caráter de processo criminal, como as medidas aplicadas não têm caráter de pena, havendo, simplesmente, afastamento, mais ou menos prolongado, do acusado, do cargo de então e de outros cargos futuros. Não só pela sua finalidade, como pela própria natureza das providências facultadas, o *impeachment* é medida exclusivamente política, escapando, pois, em virtude do art. 68 da Constituição, às atribuições do Judiciário”.

Em 3-10-1947, na representação n.º 96, apesar do parecer em contrário do ilustre Prof. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, então Procurador Geral da República, o Supremo, por unanimidade de votos, julgou inconstitucional o art. 45 da Constituição Paulista sobre o *impeachment*, por fugir ao modelo constitucional federal. As fundamentações dos votos foram, todavia, díspares, tendo sido impugnado, principalmente, o fato de poder o Governador ser afastado, com o simples recebimento da denúncia (*Arg. Jud.*, 85/77). Mas, ao lado de quem sustentasse a natureza penal do *impeachment* (Ministro GOULART DE OLIVEIRA), a maioria manifestou-se em prol do caráter político do instituto, para cuja disciplina são competentes os Estados-membros (cf. votos dos Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA, EDGAR COSTA): o constituinte paulista teria, porém, exorbitado.

Na representação n.º 97 (Constituição do Estado do Piauí), de 12-11-1947 (*Arg. Jud.*, 85/147), problema semelhante foi debatido, tendo sido o julgamento igualmente pela inconstitucionalidade, no que tangia à composição do Tribunal que julgaria o Governador, nos crimes de responsabilidade. Mais uma vez ressaltou-se, entretanto, o caráter político do *impeachment* e o reconhecimento da competência estadual (voto do Ministro CASTRO NUNES).

No julgamento da Representação n.º 111, de Alagoas, em que se discutiu a validade dos dispositivos da respectiva Constituição Estadual no concernente à responsabilidade do Governador, como os princípios federais, no particular, não tinham sido obedecidos, declaram-se inconstitucionais vários dispositivos daquela Constituição. (*Arg. Jud.*, 90/321).

Disse o Ministro OROSIMBO NONATO, na citada representação: “Entendo que o *impeachment*, sendo processo eminentemente 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 e tôdas de ordem política, admissíveis, assim, no plano federal, como no estadual”.

Em sentido diverso, votou o Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, baseado em pareceres de NOÉ DE AZEVEDO E JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA, entendendo que “sòmente à União compete legislar sôbre o direito penal e o processo (Constituição, (11) art. 5.º, XV, a)”.

No julgamento do recurso de mandado de segurança n.º 4.928 (caso Muniz Falcão, em 20-11-1957; *Rev. Dir. Adm., ib*), na Côrte Suprema, o primitivo relator, Ministro VILAS BOAS, chegou a uma conclusão intermediária, afirmando:

“Tenho, pois, como perfeita a Lei n.º 1.079, de 1950, quando define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo, porque nada mais é que a execução do art. 89, parágrafo único, da Constituição.

O Legislativo Estadual não pode criar outros casos de impedimento para a função pública, nem estabelecer normas processuais diversas, para a verificação da culpa.

Entretanto, a designação do órgão competente, para a apuração da incompatibilidade e votação do *impeachment*, essa compete privativamente ao Estado, que deve fazê-la na sua Constituição, sem quebra dos princípios da Carta Federal”.

Como já deixamos patente, linhas acima, estamos com OROSIMBO NONATO. A argumentação dos Ministros HAHNEMANN GUIMARÃES e VILAS BOAS é, *data venia*, imprecisa, pois não se trata nem de Direito, nem de Processo Penal, e os arts. 84 e 85 da Carta de 67, sucessores dos arts. 88 e 89 da de 46, só dizem respeito à responsabilidade do Presidente da República, como se vê da pró-

(11) Refere-se à de 1946.

pria epígrafe e do conteúdo da seção III do Cap. VII do Título I, em que estão localizados.

Nosso entendimento tem apoio nos votos dos Ministros NÉLSON HUNGRIA e CÂNDIDO MOTA FILHO, que, no julgamento indicado, sustentaram, de forma desassombrada e brilhante, a inconstitucionalidade da Lei n.º 1.079, na parte em que regula os crimes dos Governadores e seus auxiliares, expondo, doutamente, os argumentos que aqui já resumimos (*Rev. Dir. Adm., ib.*, vol. 286, pág. 288; e vol. 294, pág. 296).

Votaram, todavia, na mesma oportunidade, pela constitucionalidade da Lei n.º 1.079, os Ministros LUÍS GALLOTTI, AFRÂNIO COSTA, ARI FRANCO, o já citado HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA, igualmente apresentando argumentos, *venia concessa*, imperfeitos (12).

Mais pròximamente, o Excelso Pretório decidiu que “o legislador federal é competente para legislar sôbre o *impeachment* dos Prefeitos Municipais” (rec. de mand. de seg. n.º 11.622; Rel. Min. CÂNDIDO MOTA FILHO; dec. un. do Tr. Pleno, de 24-3-1960, *in Rev. Dir. Adm.*, 86/181).

5. O Decreto-lei n.º 201, de 27-2-1967, que dispôs sôbre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (tendo revogado a Lei n.º 3.528, de 1959) procurou inovar a matéria, tendo, no entanto, cometido graves equívocos.

Preliminarmente, criou um elenco de *crimes funcionais dos Prefeitos Municipais*, apenados com *reclusão* e *detenção*, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, seguindo, em geral, o rito ordinário ou comum do juízo singular, na forma do previsto no Código de Processo Penal (arts. 1.º e 2.º).

A *latere*, enumerou as *infrações político-administrativas* passíveis de serem cometidas por aquêles Prefeitos (art. 3.º) (13) e punidas com *cassação* (mais branda do que a prevista no art. 2.º

(12) Recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem-se manifestado no sentido da inconstitucionalidade da legislação federal disciplinadora do *impeachment* de Prefeitos (*cf. acórdãos na Rev. Dir. Adm.*, 70/305, 83/203, 84/113).

(13) A Lei paulista n.º 8.820, de 28-8-1964, já estabelecia que eram “infrações político-administrativas os delitos funcionais dos prefeitos definidos na Lei federal n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959 (crimes de responsabilidade)”.

da Lei n.º 3.528, de 1959, e das impostas ao Presidente da República e Ministros de Estado, pela prática de infrações da mesma natureza, conforme o disposto no já citado parágrafo único do art. 44 da Constituição Federal).

A distinção é, ontologicamente, perfeita, como vimos sustentando, mas somos de opinião de que a expressão *crimes de responsabilidade* deveria ter sido para rotular as *infrações político-administrativas*, e não os *delitos*, a fim de que se mantivesse a nomenclatura da própria Carta Magna Federal, podendo as *infrações penais* ser denominadas de *crimes funcionais*.

Desta forma, não se estaria contribuindo, ainda mais, para a confusão já existente em torno da expressão *crimes de responsabilidade*, conforme indicamos no n.º 1 *supra*. A nova nomenclatura só tem a vantagem de tornar ainda mais evidente a natureza político-administrativa e não penal dos ilícitos em tela.

Contém, destarte, o Decreto-lei em pauta a mácula da inconstitucionalidade, por incompetência, já que, conforme vimos, as *infrações político-administrativas* são, no particular, da alçada estadual, quer quanto à fixação de seu elenco, quer no tocante ao estabelecimento do respectivo processo. O diploma em tela conservou, inclusive, o equívoco de manter, no que tange a êste, o caráter subsidiário das normas federais (art. 5.º), o que, como já salientamos, é insustentável.

Muitos dos fatos considerados pela Lei n.º 3.528, de 1959, como *crimes de responsabilidade*, isto é, *infrações político-administrativas*, o Decreto-lei n.º 201, de 1967, transformou em *delitos criminais* (cf. art. 1.º, n.ºs 2, 8, 15, 17, 20, 21, da Lei n.º 3.528, de 1959, e art. 1.º, incisos II, VII, VIII, IX, XIV e XV, do Decreto-lei n.º 201, de 1967). É claro que o legislador estadual poderá — e o fará, certamente — elegê-las como *infrações político-administrativas*, também.

Finalmente, somos de opinião de que, se há lei estadual regulando a matéria, embora de data anterior ao Decreto-lei n.º 201, de 1967, aquela continua vigente, com as eventuais modificações determinadas pela Constituição estadual de 1967.

OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO DA ESCRITURA DE PROMESSA, MESMO QUANDO HAJA A DEFINITIVA DE COMPRA E VENDA

MURILO RENAULT LEITE
Advogado no Estado da Guanabara

1. *Promessa de Compra e Venda*

Face à crescente desvalorização da moeda, e ainda como decorrência da crise de moradias que se vem verificando há alguns anos, todo aquê que consegue juntar alguma economia a aplica na aquisição de um imóvel. Inúmeras têm sido as operações imobiliárias nos últimos anos, mas, devido ao grande valor que a propriedade imóvel atingiu entre nós, poucas são as pessoas que podem pagar integralmente o preço no ato da compra e venda. Daí a necessidade da entrega de uma determinada quantia ao vendedor, obrigando-se o comprador a completar o restante do preço dentro de um certo prazo. Para garantir-se tal modalidade de negócio, entraram em uso os contratos de promessa de compra e venda.

O estudo desses contratos deve ser feito sob duas modalidades: a das promessas de compra e venda de imóvel dividido em lotes, cuja venda deva ser feita a prestação (Decreto-lei n.º 58, de 1937), e a das que estejam excluídas desse regime. Apreciaremos, neste desprezioso trabalho, as promessas de compra e venda, tão-somente sob a segunda modalidade.

2. *Ausência de Dispositivo Legal*

É de admirar-se que os nossos códigos, tanto o civil como o comercial, não façam referência aos contratos de promessa de