

PAULO BROSSARD

Responsabilidade penal dos prefeitos

O Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, tomada em sessão do pleno e por unanimidade, revisou sua jurisprudência relativa à responsabilidade penal dos prefeitos, assentando que ela independe de se achar a autoridade no exercício do governo municipal. Para bem compreender essa decisão é preciso lembrar que, em certa época, se entendeu que o processo penal contra prefeito ficava condicionado ao seu afastamento do cargo, por impeachment ou outro motivo. Mais tarde, veio a entender-se que o procedimento penal não estava condicionado a essa circunstância. Depois prevaleceu a inteligência segundo a qual a ação penal só teria curso durante o mandato. Findo este, o processo se extinguiria, podendo, no entanto, ser renovado com base no Código Penal, se fosse o caso, ou só poderia ser iniciado com fundamento nele, se a ação não se tivesse iniciado. Ultimamente, outra clareira foi aberta: o processo continuaria se iniciado ao tempo em que o acusado era prefeito, mesmo que já findo o mandato. Agora, por fim, a jurisprudência sazou e assentou que a apuração da responsabilidade criminal do prefeito nada tem com o exercício atual do mandato; o crime é que tem de ter sido praticado pela autoridade enquanto autoridade, ou seja, no exercício do mandato, até porque se

Ao lado da
sanção
política pode
haver sanção
criminal e
ainda civil

trata de *delicta in officio*. Na espécie, tratava-se de denúncia oferecida pelo Ministério Público contra ex-prefeito pela prática de crimes funcionais, recebida pelo Tribunal de Justiça. O denunciado impetrou habeas-corpus para trancar o processo, invocando decisões do próprio STF. Este, revisando sua jurisprudência, como foi dito,

denegou a ordem por unanimidade. Isto nada tem a ver, desnecessário será ressaltar, com a responsabilização político-administrativa do prefeito, aos cuidados da Câmara Municipal, que não pode aplicar outra sanção senão a perda do cargo, como é distinta de sua eventual responsabilidade civil matéria conferida ao conhecimento e julgamento do Poder Judiciário.

Como se explica que um tribunal tenha oscilado dessa maneira, durante tanto tempo? É estranho, mas explicável. Em primeiro lugar, as incongruências da legislação têm sua parte no episódio. Com efeito, a matéria foi regulada pela Lei 3.528, de 1959, e atualmente é regida pelo Decreto-Lei 201, de 1967. Até aí nada de novo. Ocorre que essas leis usaram expressões idênticas com sentido diferente. E isso contribuiu poderosamente para que se infiltrassem na jurisprudência conceitos firmados sob a lei anterior. Assim, a Lei 3.528,

em 24 incisos do seu artigo 1º, enumerava os “crimes de responsabilidade” dos prefeitos, os quais, no entanto, não eram crimes (como não são crimes os denominados “crimes de responsabilidade” do presidente da República e dos governadores), mas infrações de caráter político, administrativo ou disciplinar, a ensejar a aplicação da correspondente sanção político-disciplinar, perda do cargo, com inabilitação por cinco anos, à semelhança do que dispunha a Constituição Federal e a Lei 1.079 em relação ao presidente da República.

Havia ainda outro ingrediente a gerar confusão. É que certos comportamentos configuravam, simultaneamente, infrações político-disciplinares e infrações penais. Essa dualidade de definições legais em relação a um mesmo fato, do qual resultava dualidade de infrações e, por consequência, de sanções diferentes, aliada ao fato de a lei chamar de “crimes de responsabilidade” o que crime não era, foi armando uma maçaroca na qual era difícil achar o fio do novelo.

Como se isso não bastasse, o Decreto-Lei 201, que revogou a Lei 3.528, nos 15 incisos do seu artigo 1º, enumera também os “crimes de responsabilidade” dos prefeitos, só que, desta vez, os “crimes de responsabilidade” não são infrações político-administrativas, mas crimes propriamente ditos, de ação pública, puníveis com penas de reclusão e detenção, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário em processos penais ordinários, independentemente da Câmara Municipal. Além disso, o mesmo Decreto-Lei 201, em dez incisos do seu artigo 4º, arrola o que denomina, aliás, com felicidade, “infrações político-administrativas”,

que antes, segundo a Lei 3.528, da mesma forma que na Lei 1.079, eram denominadas “crimes de responsabilidade”.

Em síntese, quando o decreto-lei emprega a locução “crimes de responsabilidade” diz uma coisa diferente da que dizia, com as mesmas palavras, a Lei 3.528; esta empregava a locução como a empregam a Constituição Federal e a Lei 1.079, no tocante ao presidente da República, e as Constituições dos Estados quando tratam da responsabilidade dos governadores. De mais a mais, a própria locução “crimes de responsabilidade”, introduzida na legislação republicana desde a Constituição de 1891 e da Lei nº 30, de 1892, é tecnicamente incorreta e a todas as luzes infeliz. Rotula de crime o que crime não é. Contudo, faz um século que vem sendo empregada e muitas vezes como se fosse uma espécie de bicho-papão. Não estranha que as incongruências legislativas tenham se projetado na sua interpretação e na jurisprudência do STF, que opera “por aproximações sucessivas”, para lembrar um de seus grandes juízes, o saudoso ministro Aliomar Baleeiro.

Tenho que a recente e unânime decisão do Supremo há de concorrer para a elucidação de algumas idéias fundamentais relacionadas com a responsabilidade do presidente da República, de governadores e de prefeitos. Mais claro terá ficado que, ao lado da sanção político-disciplinar, aplicável pelo Legislativo, pode haver sanção criminal e ainda civil, aos cuidados do Poder Judiciário, sanções que se não confundem, nem se excluem, por serem de distinta natureza. E por serem diferentes não incidem sob o anátema *non bis in idem*.

*# Paulo Brossard é ministro aposentado do Supremo
Tribunal Federal*