



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº DJ 254/2019

Assunto: Veto nº 36/19 - Parcial – Jurídico - Projeto de Lei nº 131/19 – Aatoria Vereador Gilberto Aparecido Borges – “Dispõe sobre a obrigatoriedade dos entes públicos municipais de Valinhos, Prefeitura e DAEV da imediata restauração de passeios públicos e de ruas, após a conclusão de obras, na forma que especifica e dá outras providências”

À Presidência

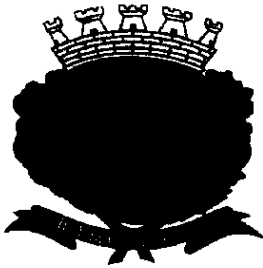
Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto parcial do Senhor Prefeito ao art. 2º do Projeto de Lei nº 131/19 que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade dos entes públicos municipais de Valinhos, Prefeitura e DAEV da imediata restauração de passeios públicos e de ruas, após a conclusão de obras, na forma que especifica e dá outras providências”**.

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

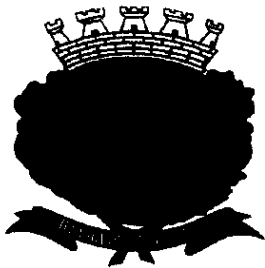
O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto parcial jurídico por inconstitucionalidade.

As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em ofensa ao pacto federativo, especificamente no que tange às repartições de competências, posto que o dispositivo impugnado traria, supostamente, a definição de um crime de responsabilidade cuja matéria não compete ao Município. Asseverando que o rol das hipóteses encontra-se definido na Lei Orgânica do Município em repetição às definições da legislação federal.

Pois bem, o Decreto Lei nº 201/67 que “dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências” determina que:

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;”

Nas definições da Professora Nathalia Masson temos que:

“Os “crimes de responsabilidade” são as infrações político-administrativas nas quais o Presidente pode incorrer no desempenho de suas atribuições e que acarretam o impedimento para exercer a função pública (impeachment). Estão enunciadas no art. 85 da CF/88, num rol meramente exemplificativo, e melhor especificadas na lei federal 1.079/1950, eis que o STF entende pertencer à União a competência para definir referidos crimes e estipular as respectivas normas de processo e julgamento (súmula vinculante 46).

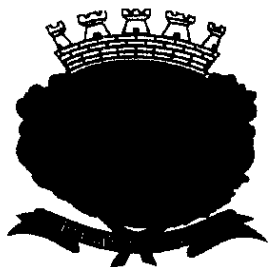
(...)

Quanto aos Prefeitos Municipais, estes poderão ser processados e julgados perante o Tribunal de Justiça (art. 29, X, CF), quando o crime for de competência da Justiça comum estadual; nos demais casos, a competência será originária do respectivo Tribunal de segundo grau, consoante indica a súmula 702, STF.

(...)

Por fim, compete, exclusivamente, à câmara de vereadores, processar e julgar o prefeito municipal nas infrações político-administrativas, assim definidas em legislação emanada da União Federal, podendo impor, ao

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

chefe do Executivo local, observada a garantia constitucional do due process of law, a sanção de cassação de seu mandato eletivo.”

Diante disso, o trecho objurgado cingiu-se a reforçar o que já há previsão na legislação federal, posto que o descumprimento de qualquer lei pelo Alcaide configura hipótese de infração político-administrativa, conforme depreende-se dos seguintes artigos doutrinários:

“A Câmara Municipal do Município Alfa aprovou uma lei prevendo vantagens para os munícipes (isenção de pagamento em concursos públicos municipais, por exemplo). Pergunta-se: poderia o Prefeito do Município Alfa, não cumprir esta norma? Quais seriam as consequências?

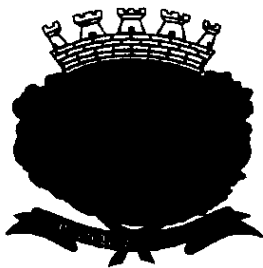
De fato, não pode o Chefe do Executivo simplesmente deixar de cumprir uma lei, seja ela nacional, estadual ou municipal, isto porque é decorrência lógica do direito brasileiro, que o princípio da legalidade é diretriz de observância obrigatória no Estado Democrático de Direito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Assim, o princípio da legalidade gera para a Administração Pública o dever de fazer apenas o que a lei permite, ao passo que no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

No direito brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.^[1]

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Deste modo, da análise sistemática dos dois dispositivos que tratam da legalidade na Constituição Federal, interpretação não resta a não ser é a de que, se existe lei vigente para a administração pública, ela inevitavelmente precisa ser cumprida, por consequência de sua coercibilidade natural, pelo simples fato de ser uma norma.

Em que pese o Princípio da Legalidade ser, por si só, razão pela qual não só o Prefeito Municipal, mas também qualquer outra pessoa, cumpram as normas do ordenamento jurídico, existem também dispositivos pontuais no direito brasileiro, que preveem sanções para o caso de descumprimento de normas, vejamos:

I - CRIME DE RESPONSABILIDADE POR RECUSA A CUMPRIMENTO DE LEI

O Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, trata sobre a responsabilização de prefeitos e vereadores, trazendo normas de conteúdo penal, mas também de responsabilizações político-administrativas.

Desta forma, uma das previsões da norma é a prática de crime de responsabilidade por parte do Prefeito Municipal, que negar execução a lei, ou deixar de cumprir ordem judicial sem justo motivo/impossibilidade:

DECRETO-LEI 201, DE 1967

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

Tal previsão é importante, pois acaba constituindo num importante mecanismo de controle do sistema de freios e contrapesos, evitando com que o Chefe do Executivo Municipal, a bel-prazer ignore leis vigentes, ou

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

descumpra comandos judiciais sem justo motivo, frustrando o trabalho dos outros poderes constituídos.

Desta forma, recente julgado do Tribunal de Justiça de SP ratificou essa máxima:

Ação Penal Originária. Crime de responsabilidade. Prefeito. Artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-lei nº 201/67. Contratação de servidores contra expressa disposição legal. Falta de realização de concurso público. Denúncia que descreve conduta típica. Prova de materialidade e presença indícios de autoria. Denúncia recebida.

[Tribunal de Justiça de SP. PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO DO MP Nº 0025697-67.2016.8.26.0000. 9ª Câmara de Direito Criminal. Rel. Des. Sérgio Coelho. Julgado em 1º de dezembro de 2016]

II - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se como visto acima, o Princípio da Legalidade deve ser observado por todos, inclusive pelo Chefe do Executivo, é inegável que a conduta de abstenção ante uma obrigatoriedade imposta por lei municipal, pode gerar a prática de improbidade administrativa pelo Prefeito Municipal:

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

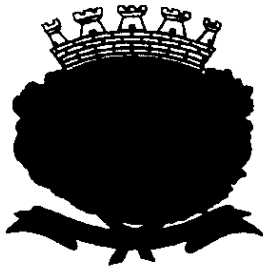
[...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

[...]

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Da redação da Lei de Improbidade Administrativa-, extrai-se que a hipótese do inciso II, do art. 11, trata-se da chamada "prevaricação administrativa, consistente em retardar ou omitir ato de ofício sem justificativa legal".[2]

Na jurisprudência:

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ATO ATENTATÓRIO À LEGALIDADE Preliminar: Impossibilidade jurídica do pedido. Sujeição dos agentes políticos ao regime de responsabilização da Lei nº 8.429/92, sem prejuízo das disposições do Decreto-lei nº 201/67. Ausência de bis in idem. Preliminar rejeitada. Mérito: Os agentes da Administração Pública, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum. Elementos fáticos-probatórios dos autos que evidenciam a conduta atentatória à legalidade da Administração. Procedência da ação. Reiteração de conduta que demonstra o elemento volitivo qualificado necessário à configuração do ato ímprobo - aplicação dos instrumentos de sanção cabíveis, mediante processo de individualização da pena respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - sentença mantida. Recurso improvido.

[Tribunal de Justiça de SP. Apelação nº 0000834-24.2011.8.26.0129. 4ª Câmara de Direito Público. Rel Des. Paulo Barcellos Gatti. Julgado em 16 de outubro de 2017].

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que apenas em casos devidamente pontuais e justificados poderia o Chefe do Poder Executivo se omitir ante um comando normativo, sob pena, de correr o risco de se ver responsabilizado penal e administrativamente (e até civilmente, se num caso concreto eventual munícipe se sentir lesado pela omissão do gestor), com base no Decreto-Lei

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

201, de 1967, e na Lei de Improbidade Administrativa, Lei Nacional 8.429, de 1992.

[1] PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31ª ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Versão Eletrônica, p. 131/132.

[2] PAZZAGLINI Filho, Marino. *Lei de Improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 7ª ed. - São Paulo: Atlas, 2018. Versão Eletrônica, p. 108."

(O que acontece se o Prefeito Municipal não cumprir uma lei?, Lucas Domingues, Publicado em 12/2018. Elaborado em 12/2018. Fonte: Jus.com.br)

"OS PREFEITOS MUNICIPAIS E A OBRIGATORIEDADE DE CUMPRIMENTO ÀS LEIS.

O tipo penal do inciso XIV do artigo 1º, do Dec-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 ("Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências"), particularmente a norma de sua primeira parte, ou seja, "negar execução a lei federal, estadual ou municipal...", vem recentemente fomentando bastante dúvida.

É que tão logo entrou em vigor o Dec-lei 201/67, passou-se a questionar sobre se os ex-prefeitos podiam ser responsabilizados penalmente pelos crimes nele previstos, logo firmando o Pretório Excelso o posicionamento de que não existia "justa causa" para a instauração de ação penal relativamente a fatos ocorridos durante mandato de Prefeito Municipal já extinto.

Esse entendimento perdurou até 13 de abril de 1994 (com algumas variações), quando o órgão pleno do S.T.F., ao julgar o HABEAS CORPUS n. 70.671-1, que tratava de crime de responsabilidade praticado, em tese, por Prefeito do Município do Estado do Piauí, reviu sua tese anterior, passando a

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entender que a ação penal contra Prefeito pode iniciar-se mesmo após o término do respectivo mandato.

A propósito desse julgamento, o então Ministro do S.T.F. PAULO BROSSARD, em artigo que fez publicar no jornal "O Estado de São Paulo", edição do dia 02 de maio daquele ano (seção "Espaço Aberto"), após resumir as diversas teses que reinaram acerca do tema (1), elogiou a nova postura e aproveitou para atribuir as variações de posicionamento às "incongruências legislativas" atinentes à matéria e à natural interpretação evolutiva do STF., finalizando com a citação do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro de que o Tribunal opera "por aproximações sucessivas".

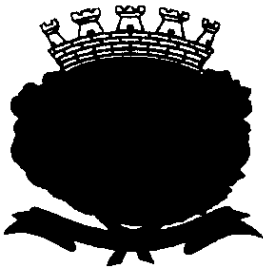
O resultado dessa mudança radical de posicionamento, como não poderia deixar de ser, foi o surgimento de verdadeira avalanche de notícias criminis atribuindo aos Prefeitos Municipais a prática das infrações previstas no mencionado decreto-lei, em especial a que aqui se pretende abordar, derivadas do entendimento de que tal infração se perfaz pelo simples descumprimento de lei de qualquer natureza.

Convém primeiramente frisar que a aparente hesitação do Pretório Excelso em firmar posicionamento definitivo sobre o tema, derivou principalmente do fato de não ter a legislação pertinente, no interstício de 1948 a 1967 (2), bem definido os limites balizadores entre as "infrações político-administrativas" e os "crimes de responsabilidade".

Não por outra razão que o festejado ANTONIO TITO COSTA, em sua obra RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES (3), iniciou a abordagem do Dec-lei 201 afirmando justamente que "Quanto aos Prefeitos municipais, houve na lei clara separação entre responsabilidade criminal e responsabilidade político-administrativa" (grifos do original).

Exatamente porque a atividade de repressão penal dos violadores das normas tipificadas como "crimes de responsabilidade" sempre encontrou os sérios obstáculos ora comentados, pouco esforço foi exigido dos

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

doutrinadores brasileiros para examinar amiúde alguns dos dispositivos do Dec-lei 201/67, de modo a interpretar todas as suas nuances, gerando a dificuldade hodierna de enxergar os corretos limites de sua incidência.

Realmente, quando trataram do dispositivo do inciso XIV do art. 1º, os autores em geral abordaram exclusivamente o enfoque relacionado a legitimidade da atitude do Prefeito de "negar execução" à lei por entender ser ela inconstitucional.

Não apenas o renomado HELY LOPES MEIRELLES, mas outros tantos doutrinadores de igual envergadura, tais como FRANCISCO CAMPOS e CAIO TÁCITO, defenderam não ser ilícita a conduta de negativa de vigência à lei, quando o Prefeito suscita a inconstitucionalidade da norma utilizando-se dos mecanismos constitucionais, tendo o primeiro afirmado, em sua obra clássica "DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO" (4), que: "O cumprimento de leis inconstitucionais tem suscitado dúvidas e perplexidades na doutrina e na jurisprudência, mas já se firmou o entendimento -a nosso ver exato- de que o Executivo não é obrigado a acatar normas legislativas contrárias à Constituição ou a leis hierarquicamente superiores". HELY LOPES, porém, apoiado em precedentes jurisprudenciais e diversos outros autores (5), ressaltou que essa postura do Prefeito é lícita desde que "por ato administrativo formal e expresso (decreto, portaria, despacho etc.) declare a sua recusa e aponte a inconstitucionalidade de que se reveste; ...; O essencial é que o prefeito, ao negar cumprimento a uma lei inconstitucional, justifique o seu ato e ingresse no Judiciário, se for o titular de ação, para obter o pronunciamento de inconstitucionalidade pelo Poder que tem competência para fazê-lo".

Mas os autores que trataram especificamente dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos, Ovídio Bernardi, Antônio Tito Costa, Paulo Lúcio Nogueira, Wolfgran Junqueira Ferreira e o próprio Hely Lopes Meirelles, não avançaram além disto, não discrepando nenhum dos últimos

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do que asseverou o primeiro, ainda na vigência da Lei Federal n. 3528, de 03.01.1959, na já mencionada obra RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS MUNICIPAIS (6), assim, singelamente: "A Lei é obrigatória para todos, principalmente para as autoridades que devem prestigiá-la a todo custo, não apenas atendendo ao seu texto, mas também ao seu espírito".

Não abordaram esses tratadistas as hipóteses de descumprimento, pelo Prefeito, enquanto cidadão, valendo-se ou não do cargo, em razão ou dissociadamente dele, de leis as mais diversas, em confronto com as hipóteses em que o descumprimento refere-se às leis que criam, estabelecem ou impõem obrigações específicas à municipalidade, cuja execução concretamente esteja a cargo do ocupante da chefia do Executivo. Não esclareceram, também, a contento, em que a expressão "negar execução à lei", abraçada pelo tipo, diferencia-se da expressão "descumprimento da lei".

Tomando-se como pressupostos a convicção de que o legislador, ao instituir o tipo do inciso XIV do art. 1º. do Dec-lei 201/67, não quis criar uma "hiperlegitimidade penal passiva" (e seria mesmo inconcebível essa interpretação...) para os ocupantes do cargo de Prefeito e, ainda, a evidência de que tais crimes relacionam-se especificamente com a chefia do Poder Executivo Municipal (7), surge logo a necessidade de dissecar o conteúdo da norma, com o escopo de bem compreender o seu alcance e evitar a aplicação indevida, afastando-se principalmente a indesejável responsabilidade objetiva.

Então vejamos.

*Primeiramente, o que ressalta à primeira vista é a aparente diferenciação entre a conduta omissiva de mero descumprimento da lei e a conduta quase sempre comissiva de **negar execução à lei**.*

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

WOLFGAN JUNQUEIRA FERREIRA, em sua obra RESPONSABILIDADE DOS PREFEITOS E VEREADORES (8) tentou estabelecer a diferenciação asseverando que "Negar execução não significa descumprir a lei. Consiste em desconhecer a existência da lei, como se ela não existisse, o que de resto trata-se de descumprimento total da lei".

A nosso ver, porém, essa tentativa não contribuiu para o esclarecimento das idéias. Afinal, com ela o autor invocou conceitos ("erro de vigência" e "erro de proibição", ou na concepção clássica "ignorância da lei" e "erro de direito", previstos no artigo 21 da Parte Geral do Código Penal, sob o título "erro sobre a ilicitude do fato") que não se amoldam sequer remotamente ao problema apresentado.

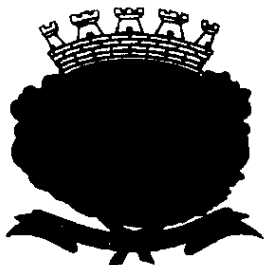
Certamente, não é possível negar algo sobre cuja existência não se tenha mínima percepção. E, de mais a mais, o artigo 21 do C. Penal contém normas aplicáveis a todo o ordenamento jurídico-penal, constituindo-se as causas de isenção ou diminuição da pena em matéria absolutamente dissociada da tipicidade.

*A verdadeira diferenciação entre essas condutas, segundo podemos constatar, diz respeito aos aspectos objetivos do comportamento do agente. Vale dizer, **negar execução** significa agir de modo frontalmente contrário ao mandamento legal, revelando discordância, não aceitação, pleno inconformismo com o seu conteúdo, algo que prescinde da inexecução ou violação do mandamento nela contido para caracterizar-se.*

*O mero **descumprimento da lei**, por vez, corresponde a essa inexecução ou violação e se dá sempre que o destinatário da lei deixa de cumprir o mandamento nela contido, mantendo conduta comissiva ou omissa desconforme com os limites por ela estabelecidos.*

*Parece-nos, todavia, que qualquer conduta do Prefeito, de descumprimento à lei que estabeleça obrigação específica do cargo, configura a **negativa de execução à lei**, como, também, qualquer conduta que revele inequívoca*

(ACP)



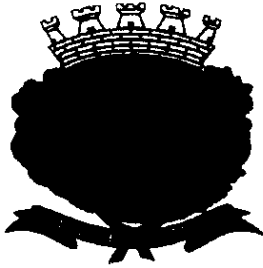
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

vontade do Prefeito de evitar a produção de efeitos de lei de qualquer finalidade ou natureza no âmbito do Município.

*Para melhor ordenação dessas proposições, entendemos conveniente estabelecer a seguinte classificação, relativamente às condutas que podem subsumir-se ao inciso XIV do art. 1º. do Dec-lei 201: a) **Negativa de vigência à lei "extra officio"**: As condutas de descumprimento ou negativa de vigência de leis, atribuíveis ao Prefeito e por ele praticadas sem qualquer relação com o cargo, são impuníveis a esse título, ressalvada a possibilidade de punição em razão de sanções penais específicas. Exemplo: Prefeito que declara perante amigos e familiares que discorda da norma do C.N.T. (criado por lei) que limita a velocidade a 80 km/h. nas estradas, declarando ainda que não a cumpre ("negativa de vigência"); dá entrevista a imprensa anunciando essa discordância ("negativa de vigência"); deixa, ainda, de cumpri-la ("descumprimento"); em todas essas hipóteses ele não estará sujeito ao enquadramento no inciso XIV; nos dois primeiros exemplos, por tratar-se a conduta de irrelevante penal; no último, em face da existência de sanção específica para puni-la; b) **Negativa de vigência à lei "in officio"**: As condutas praticadas pelo Prefeito, de descumprimento de leis que não criam obrigação específica a ele, enquanto titular da chefia do Executivo, ainda que praticadas durante o exercício do cargo, ou em razão dele, também não o sujeitam à responsabilização penal. Exemplo: Prefeito que descumpre mandamentos constitucionais e das leis ordinárias trabalhistas ou de caráter administrativo; também essas hipóteses não tipificam o inciso XIV, sempre que não houver previsão de punição criminal específica ou não contar a norma atribuição específica de obrigações ao Chefe do Executivo. Por outro lado, as condutas comissivas que revelem intenção inequívoca de não dar guarida às leis municipais, estaduais ou federais, independentemente de estabelecerem obrigações específicas ao cargo, sujeitam-no à responsabilização penal por configurarem a **negativa de***

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

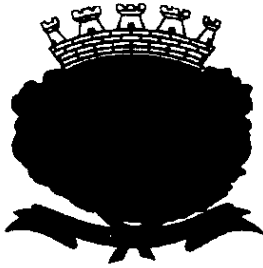
ESTADO DE SÃO PAULO

*vigência à que alude o inciso XIV. Exemplo: Prefeito que através de ato administrativo normativo (portaria, circular etc.) cria posturas de serviço ou restrições aos servidores, impõe obstáculos ou obrigações aos administrados, restringe ou impede a aplicação de qualquer lei no âmbito da municipalidade (conduta comissiva); e, c) **Negativa de vigência à lei "propter officium"**: As condutas, omissivas ou comissivas, praticadas pelo Prefeito que consubstanciem **descumprimento puro e simples** ou **intenção inequívoca de não dar amparo às leis que atribuem obrigações específicas ao Chefe do Executivo ou disciplinam relações intrinsecamente relacionadas ao exercício do cargo de Prefeito (negativa de vigência)**, sujeitam-no à **responsabilização penal por infração ao disposto no ora cotejado inciso XIV**, sempre que presente o elemento subjetivo do tipo, o dolo. A gama de situações é extremamente variada, mas pode-se aleatoriamente citar, exemplificativamente, as condutas omissivas de não encaminhamento à Câmara de cópias de todos os contratos de aquisição de bens celebrados pela Prefeitura, no prazo estipulado nas leis orgânicas municipais, ou de não aplicação do percentual mínimo da arrecadação no desenvolvimento do ensino (conforme preceitua o artigo 212 da Constituição Estadual e diversos dispositivos de leis orgânicas municipais) etc.; e as condutas comissivas de alienação de bens imóveis do Município sem autorização legislativa ou a cobrança ou instituição de alíquota ou tributo em desconformidade com a lei.*

Cumpra ainda observar que, em todos os casos, a responsabilidade do agente só pode derivar de conduta dolosa pessoalmente atribuível a ele, como autor mediato ou imediato, uma vez que o tipo penal cotejado não prevê modalidade culposa (9).

É bem verdade que em matéria administrativa muitas vezes há a necessidade de individualização da responsabilidade por atos e fatos de acordo com o critério piramidal de hierarquia funcional. Conforme

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ensinamento dos ii. LÚCIA VALLE FIGUEIREDO e SÉRGIO FERRAZ (10), no que tange aos gastos públicos reconhece-se como ordenador da despesa "a autoridade última que, ao homologar o procedimento administrativo licitatório e autorizar o empenho, se responsabilizou pela obrigação emergente para o Estado". E, "... se surgida a despesa sem procedimento licitatório, aquele que a ratifica será o ordenador; ...; Desconcentram-se competências, mas, por força do controle hierárquico obrigatório à Administração, a responsabilidade será sempre da autoridade superior. Portanto, serão eles, certamente, os Secretários, Ministros e auxiliares diretos do Chefe do Poder Executivo, a quem se imputará a responsabilidade pela ilegalidade" (11).

Porém, nada obstante se possa imputar ao Chefe do Executivo responsabilidade civil por má gerência da coisa pública (culpa), em sede criminal, onde confronta o "jus puniendi" estatal com o status de liberdade do indivíduo, impraticável a adoção de idênticos critérios de formação da responsabilidade, sob pena de incorrer-se na responsabilidade penal objetiva, que todas as sociedades contemporâneas almejam eliminar.

São esses, a nosso ver, os principais contornos de tipicidade da primeira parte do inciso XIV do Dec-lei 201/67.

São Paulo, 26 de agosto de 1997.

Luiz Otavio de Oliveira Rocha e Marco Antonio Garcia Baz (os autores são Promotores de Justiça Criminal do Estado de São Paulo, tendo o primeiro atuado no período de 1994/96 como assessor da Procuradoria Geral de Justiça do Estado com a incumbência de emitir pareceres nos procedimentos relativos a crimes praticados por Prefeitos Municipais).

1. Eis o trecho do artigo que contém o resumo das posições assumidas pelo STF. até a edição do citado acórdão: "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. Mas tarde, veio a entender-se

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 sazonou 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 trata de 'delicta in officio'."

2. Abrangido o período de vigência da Lei Federal 211, de 07.01.1948, que regulava os casos de extinção de mandatos dos membros do Poder Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal e a Lei Federal n. 3528, de 03.01.1959 - expressamente revogada pelo Dec-lei 201/67-, que definia os crimes de responsabilidade dos Prefeitos municipais e determinava que se aplicasse subsidiariamente, quanto ao processo de apuração, a Lei Federal 1079, de 10.04.1950.

3. RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS E VEREADORES, Ed. RT., 1975, pág. 2.

4. In "DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO", 6a. Edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Pólce Monteiro, 3a. tiragem, abril/1993, Ed. "Malheiros Editores", página 538.

5. op. cit., página 539; vide nota 31, p. 538, que destaca o julgado publicado na RTJ. 2/386 e os nomes dos insígnes FRANCISCO CAMPOS, CAIO TÁCITO e CARLOS MEDEIROS SILVA.

6. Ed. RT., 1962, pág. 41.

7. vide ANTÔNIO TITO COSTA, op. cit., pág. 2.

8. Ed. Edipro, 5a. Ed., 1994, pág. 79.

9. O insigne HELY LOPES MEIRELLES, que redigiu integralmente o projeto que redundou no Dec-lei 201/67, ao comentar esse diploma legal na já mencionada obra DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO (pág. 573), assim se expressou: "Todos os crimes definidos nessa lei são dolosos, pelo que só se tornam puníveis quando o prefeito busca intencionalmente o resultado, ou assume o risco de produzi-lo. Por isso, além da materialidade do ato, exige-se a intenção de praticá-lo contra as normas legais que o regem. O que se dispensa é a valoração do resultado, para a tipificação do delito. Mas, tratando-se de crime contra a Administração municipal, é sempre possível e conveniente perquirir se o agente atuou em prol do interesse público, ou para satisfazer interesse pessoal ou de terceiro. Se o procedimento do acusado, embora irregular, foi inspirado no interesse público, não há crime a punir (TACrImSP., RT. 445/418, 449/377, 451/414, 451/425, 453/402, 464/365)."

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

10. "In" *DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO*, 2a. Ed., Editora RT., 1992, pág. 97.

11. *Op. cit.*" (fonte: www.apmp.com.br)

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

CMV, aos 07 de novembro de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)