



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 135

**Emenda à Lei Orgânica. Convocação do
Prefeito Municipal para comparecimento à
Câmara Municipal. Crime de
Responsabilidade. Inconstitucionalidade.**

Trata-se de requerimento de parecer formulado pela Vereadora Maria Helena Duarte acerca do Projeto de Lei 02/2015, que altera o art. 71 e seus parágrafos da Lei Orgânica Municipal, que, em linhas gerais, autoriza a Câmara de Vereadores a convocar o Prefeito Municipal, Secretários e outros agentes públicos para comparecimento a fim prestar informações junto à Casa Legislativa. O PL ainda enquadra como crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. Recebido para parecer em 20/11/2015.

DA CONVOCAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL

Na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário apresenta esta característica. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União, consoante disposição Constitucional:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [grifo nosso]

Preceitua a Constituição Federal:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Na mesma a Constituição Estadual:

Art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)

XXI - convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos de sua Pasta, previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada;

A Lei Orgânica Municipal:

Art. 73. É de competência exclusiva da Câmara Municipal:

X - convocar qualquer Secretário, titular de autarquia ou de instituição de que participe o Município, para prestar informações;

Como evidenciado pela transcrição dos dispositivos, não se verifica ofensa no tocante à previsão de convocação dos componentes da Administração (Secretário Municipal ou Diretor equivalente), exceto o Prefeito.

Dessa feita, a previsão de convocação do Prefeito Municipal é inconstitucional. Isso porque não há precedente constitucional que autorize a convocação do Governador e do Presidente, o que ensejaria, por simetria, a convocação do Prefeito. E nem poderia ser diferente, sob pena de se estabelecer uma situação de subordinação, do Executivo, ao Legislativo, em afronta ao princípio da independência entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

No caso, cabe fazer a distinção entre solicitar (que é o mesmo que pedir) e convocar (que tem a conotação de determinar). Há diferença sensível nessas expressões, com conseqüências relevantes, pois a solicitação não tem caráter cogente, ao passo que a convocação significa ordem, cuja desobediência importa sanção. E, no caso em tela, a lei fala em convocação.

O Supremo Tribunal Federal, reconhecendo flagrante violação ao princípio da separação dos Poderes, declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado da Bahia que estabelecia a possibilidade de convocação, pela Assembléia Legislativa, do Governador do Estado, para prestar informações. A decisão foi assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Medida Cautelar. Dispositivo da Constituição do Estado da Bahia que prevê a convocação, pela Assembléia Legislativa, do Governador do Estado, para prestar pessoalmente informações sobre assunto determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

adequada. 'Fumus boni iuris' que se demonstra com a afronta ao princípio de separação e harmonia dos poderes, consagrado na Constituição Federal. 'Periculum in mora' evidenciado no justo receio do conflito entre poderes, me face de injunções políticas. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. (STF, Tribunal Pleno, ADI-MC 111/BA, rel. Min. Carlos Madeira, j. 25.10.1989)

E, seguindo a mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo que contemplava a possibilidade de a Assembléia Legislativa convocar o Presidente do Tribunal de Justiça para prestar informações. A ementa diz:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO "PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA", CONTIDA NOS §§ 1º E 2º DO ART. 57 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Os dispositivos impugnados contemplam a possibilidade de a Assembléia Legislativa capixaba convocar o Presidente do Tribunal de Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse Chefe de Poder. Ao fazê-lo, porém, o art. 57 da Constituição capixaba não seguiu o paradigma da Constituição Federal, extrapolando as fronteiras do esquema de freios e contrapesos -- cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica -- e maculando o Princípio da Separação de Poderes. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "Presidente do Tribunal de Justiça", insere no § 2º e no caput do art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2111/ES, rel. Min. Carlos Britto, j. 10.08.2006, DJ 02.02.2007, p. 71)

Ainda, reconhecendo a inconstitucionalidade de dispositivos similares, cita-se precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE, EM SEU ARTIGO 26, INCISO IX, FIXA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA CONVOCAR O PREFEITO E SEU VICE PARA PRESTAREM ESCLARECIMENTOS SOBRE MATÉRIAS DE SUAS COMPETÊNCIAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO DAS REGRAS INSERTAS NO ART. 2º DA CARTA FEDERAL E NOS ARTS. 10 e 53, XX, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL OU SUBSTANCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO. OFENSA CONSTITUCIONAL NÃO VERIFICADA, PORÉM, NO TOCANTE À PREVISÃO NORMATIVA DE CONVOCAÇÃO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS OU DE DIRETORES RESPONSÁVEIS POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70015074230, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 30/10/2006)

DA AUSÊNCIA INJUSTIFICADA DE COMPARECIMENTO E A CONFIGURAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE

Os crimes de responsabilidade são taxativamente previstos na Constituição Federal e no Decreto-Lei 201/67;

Preceitua a Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Por disposição constitucional vislumbra-se tão somente a União Federal ter competência para legislar sobre direito penal, não havendo possibilidade de extensão aos Municípios.

Nesses termos, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. ART. 74, CAPUT E INCISOS VII A XIII DA LEI ORGÂNICA. INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DOS PREFEITOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA PENAL. Afiguram-se inconstitucionais a expressão "e do Vice-Prefeito" do caput do art. 74 e seus incisos VII, IX, X, XI e XII da Lei Orgânica do Município de Candelária, porquanto, ex vi dos arts. 83 da CE/89 e 85 da CF/88, aplicáveis à Lei Orgânica dos Municípios por princípio de simetria (art. 11 do ADCT), são crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo os previstos na CF/88 e os definidos em lei. Tal lei só pode ser federal - in casu, o DL nº 201/67, porquanto é a União que detém a competência legislativa privativa em matéria de direito penal, nos termos dos arts. 8º da CE/89 e 22, I, da CF/88, sob pena de usurpação de competência pelo Município (art. 30 da CF/88). Nada impede que o Município, assim querendo, incorpore os ditames da lei de regência, editada pelo ente público competente, à sua Lei Orgânica. Contudo, não lhe é dado inovar no ordenamento jurídico nesta seara. Precedente deste Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70016179046, Tribunal Pleno, Tribunal de



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

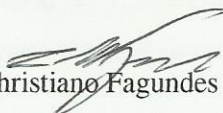
*Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano,
Julgado em 18/12/2006)*

Porém, há que se fazer uma ressalva, que consta no julgado acima referido:
“Assim, embora não detenha o Município competência legislativa na área penal, tendo em vista os arts. 8º da CE/1989 e 22, I, da CF/1988, possível, se assim o desejar, que incorpore à sua Lei Orgânica os tipos-penais já definidos em lei pelo ente competente – no caso, a União, que o fez por meio do precitado DL nº 201/1967 –, sem que isso represente ofensa ao princípio da simetria (art. 11 do ADCT), porquanto de acordo com o parágrafo único do dispositivo em questão, em nada foi inovado o ordenamento jurídico.”

Dessa forma, o entendimento jurisprudencial referido é sobre a possibilidade da Lei Orgânica conter previsão de crimes de responsabilidade, desde que transcrevendo os tipos penais já definidos pelo ente competente para legislar sobre o tema (União).

Assim, s.m.j., resta presente a violação ao Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, caracterizando inconstitucionalidade material em relação à convocação do Prefeito Municipal e inconstitucionalidade formal em relação ao não comparecimento configurar crime de responsabilidade.

Santana do Livramento, 20 de novembro de 2015.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico