

Crime de responsabilidade - Prefeito - Câmara municipal - Fixação de prazo para resposta do Executivo ao Legislativo - Inconstitucionalidade - Separação de Poderes

Ementa: PCCO. Lei Orgânica Municipal. Fixação de prazo pelo Legislativo para o Executivo responder a ofícios e requerimentos. Inexistência de obrigação. Submissão do Executivo ao Legislativo. Quebra da harmonia e independência que deve reinar entre os Poderes da República Federativa. Impossibilidade de controle externo pelo Legislativo municipal sem o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

- Não pode a lei orgânica do município estabelecer prazo determinado para o Executivo responder a ofícios e a requerimentos da Câmara de Vereadores, que deve ocorrer por cortesia e delicadeza, sob pena de se estabelecer a submissão do Executivo municipal ao Legislativo.

- Essa submissão configura quebra da harmonia e independência que deve reinar entre os Poderes da República Federativa.

- O controle externo pela Câmara de Vereadores ao Executivo Municipal ocorrerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e não de forma direta, como previsto na lei orgânica do município.

Pedido julgado improcedente.

- V.v.: - PCO. Crime de responsabilidade praticado por prefeito. Câmara dos vereadores. Requisição de informações ao poder Executivo. Prazo para cumprimento. Controle externo exercido pelo Legislativo sobre o Executivo municipal. Função típica. Constitucionalidade da norma. Denúncia formalmente perfeita. Recebimento.

- 1. Em se tratando de função típica do Poder Legislativo, assegurada nas Constituições Federal e Estadual, o controle externo do Executivo também deve ser exercido em âmbito municipal, através da Câmara de Vereadores. Assim, não há falar-se em inconstitucionalidade da lei orgânica que prevê a prestação de informações, com prazo certo, pelo prefeito à Câmara Municipal. - 2. Atendidos os requisitos elencados no art. 41 do Código de Processo Penal, além de presentes as condições da ação e os pressupostos processuais, é de se receber a denúncia regularmente oferecida.

AÇÃO PENAL - ORDINÁRIO Nº 1.0000.09.510112-7/000 - Comarca de Almenara - Denunciante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Denunciado: E.L.R.M., Prefeito Municipal de Divisópolis - Relator: DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO, POR MAIORIA.

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2013. - Antônio Carlos Cruvinel - Relator.

Notas taquigráficas

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - O órgão do Ministério Público Estadual, com lastro no Procedimento Investigatório Municipal nº 111/09, oferece denúncia em face do Senhor Prefeito Municipal de Divisópolis - MG, Sr. E.L.R.M., devidamente qualificado nos autos, sustentando e articulando, como fato criminoso, em síntese, que o denunciado “[...] deixou de prestar informações e enviar cópias de documentos solicitados pela Câmara Municipal de Divisópolis [...] nem requereu prorrogação de prazo, tampouco justificou sua inércia à Presidência da Câmara Municipal”, negando execução ao disposto nos arts. 83, XVIII, e 23, § 2º, ambos da Lei Orgânica do Município de Divisópolis, que

[...] estabelecem a competência do Prefeito para prestar as informações solicitadas pela Câmara Municipal, dentro do

prazo de trinta (30) dias, prorrogável por igual período, desde que solicitado e devidamente justificado.

Pretende incursar o denunciado nas sanções previstas no art. 1º, XIV (1ª figura), do Decreto-lei 201/67, por três vezes, em continuidade delitiva.

Devidamente notificado, o denunciado apresentou defesa preliminar às f. 198/209, afirmando que o dispositivo da Lei Orgânica Municipal que estipula prazo para o Executivo cumprir requerimentos do Legislativo é inconstitucional; que os ofícios estavam desprovidos de fundamentação, sendo certo que as contas da Prefeitura já haviam sido aprovadas pelo TCE/MG; que as contas do exercício de 2009 se encontravam em plena regularidade. Diz que inexistiu dolo em sua conduta, porque inexistiu a intenção de deixar de atender à solicitação dos vereadores.

Requer, ao final, o não recebimento da denúncia, ou então o reconhecimento da sua improcedência.

Pede:

[...] na hipótese de recebimento da peça de denúncia, [...] seja renovada a oferta de suspensão condicional do processo [...] e, caso aceita, sejam convalidados os atos referentes à proposta de suspensão condicional do processo anteriormente aceita [...]

Antecipa-se o julgamento da ação, dispensando o parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça.

É o breve relato.

A Lei 8.038/90, que estabelece os procedimentos de crimes de competência originária porventura praticados por prefeitos municipais, no seu art. 6º, dá ensejo à deliberação não só sobre o recebimento ou rejeição da denúncia ou da queixa, mas também sobre a improcedência da acusação. E, quando assim analisada a questão, pode até ser examinada a absolvição sumária.

Entendo que essa é a questão a ser analisada aqui, neste momento.

A denúncia, muito bem elaborada por S. Ex.^a, o representante do Ministério Público, diz que seria fato típico a ensejar o oferecimento da denúncia o seguinte: que o denunciado “[...] deixou de prestar informações e enviar cópias de documentos solicitados pela Câmara Municipal de Divisópolis [...], nem requereu prorrogação de prazo, tampouco justificou sua inércia à Presidência da Câmara Municipal”, negando execução ao disposto nos arts. 23, § 2º, e 83, XVIII, ambos da Lei Orgânica do Município de Divisópolis, que

[...] estabelecem a competência do prefeito para prestar as informações solicitadas pela Câmara Municipal, dentro do prazo de trinta (30) dias, prorrogável por igual período, desde que solicitado e devidamente justificado.

Os arts. 23, § 2º, e 83, XVIII, dessa Lei Orgânica estabelecem:

Art. 23. Compete privativamente à Câmara: [...]

§ 2º É fixado em 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, desde que solicitado e devidamente justificado, o prazo para que os responsáveis pelos órgãos da administração direta e indireta prestem as informações e encaminhem os documentos requisitados pelo Poder Legislativo na forma do disposto na presente Lei. [...]

Art. 83. Ao Prefeito compete privativamente: [...]

XVIII - prestar à Câmara as informações solicitadas na forma regimental.

Em primeiro lugar, verifico que esse dispositivo da Lei Orgânica do Município de Divisópolis não estabelece nenhuma sanção ao prefeito que não cumprir a solicitação ou solicitações da Câmara Municipal de Vereadores, no prazo de 30 dias, até mesmo porque não poderia estabelecer uma sanção, porque é da competência da União estabelecer uma sanção pelo descumprimento desses requerimentos.

Mas, se não fosse por isso, o art. 31 da Constituição da República estabelece:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Pois bem. Esses requerimentos formulados, que menciona a denúncia, nada mais seriam ou representam do que um controle externo que a Câmara de Vereadores pretendia exercer sobre a Administração Municipal da época, naquela localidade de Divisópolis.

Não se louvou a Câmara de Vereadores ao auxílio do Tribunal de Contas, que é aquele que, para esse exercício do controle externo, tem que ser acionado para emitir possível parecer prévio a respeito desse controle externo e de determinada ou determinadas matérias.

Tanto é verdade que a Câmara de Vereadores não examina conta de prefeitos sem que antes o Tribunal de Contas do Estado tenha examinado as contas prestadas pelos senhores prefeitos municipais, e só depois da emissão desse parecer é que a Câmara de Vereadores aprova ou reprovava as contas.

O que vejo aqui, neste caso específico, nada mais é do que uma espécie de “picuiinha” que se estabeleceu entre o Executivo municipal de Divisópolis e a Câmara de Vereadores.

A Câmara, querendo ter uma atribuição que nem a Constituição da República a concedeu, queria que o Senhor Prefeito ficasse sob o seu jugo, prestando informações - que foram inúmeras e várias, conforme já examinei nos autos -, solicitadas pela Câmara de Vereadores.

Não vejo como o Senhor Prefeito Municipal, na espécie, tenha descumprido uma lei municipal; seria, por exemplo, um descumprimento de uma lei municipal se o Prefeito tivesse deixado de cumprir uma disposição da lei

orçamentária, como, por exemplo, e por obrigação de lei federal, 25% da receita líquida em educação, 15% da receita líquida em saúde pública. Aí, sim, seria descumprimento de lei municipal e até federal, porque assim a legislação federal determina.

Mas deixar de atender a um requerimento da Câmara de Vereadores, para mim, isso significa falta de fino trato, de lhaneza, daquele relacionamento que deve existir entre os Poderes. Mas deixar de cumprir um requerimento, numa situação e num clima que, verificamos pela representação, não representa, com a maior vênua do mundo, prática de qualquer delito, até mesmo porque a Lei Orgânica do Município não estabelece nenhuma sanção, ficou aqui uma letra fria jogada ao léu:

É fixado em 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, desde que solicitado e devidamente justificado, o prazo para que os responsáveis pelos órgãos da administração direta e indireta prestem as informações e encaminhem os documentos requisitados pelo Poder Legislativo na forma do disposto na presente Lei.

E nada mais. Está-se dizendo que o Sr. Prefeito deve, por questão de bom relacionamento com a Câmara de Vereadores, prestar informações no prazo de 30 dias, prorrogável por igual período. Mas, e se não prestar, qual é o crime que ele praticou?

Entendo que não há figura típica aqui para receber essa denúncia, mas acrescento que o Órgão Especial deste Tribunal, o qual integro já desde 2006, tem julgado várias representações de inconstitucionalidade, de dispositivo de lei municipal, lei orgânica dos municípios, desse jaez:

Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Ipaba. Inciso XII do art. 44 da Lei Orgânica Municipal. Obrigação ao Prefeito de prestar informações à Câmara Municipal. Violação ao princípio da independência dos Poderes. A obrigação imposta por Lei Municipal ao Prefeito, no sentido de obrigá-lo a prestar informações à Câmara Municipal no prazo de quinze dias, extrapola o princípio da razoabilidade e caracteriza violação do princípio da separação dos Poderes e intromissão do Legislativo na Administração Municipal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.069216-7/000, Rel. Des. Antônio Sêrvulo, Órgão Especial, j. em 10.04.2013, publicação da súmula em 10.05.2013.)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Ofensa à separação dos Poderes. - O controle do Legislativo sobre o Executivo revela ofensa à separação dos Poderes, de modo que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.049045-5/000, Rel.ª Des.ª Selma Marques, Órgão Especial, julgamento em 09.01.2013, publicação da súmula em 18.01.2013.)

Há julgamentos que entendem que isso é inconstitucional, que a Câmara não pode colocar o prefeito, que tem autonomia na Administração Pública, sob a sua batuta, sob a sua égide, declarando a inconstitucionalidade

desse dispositivo; e há outros que entendem que isso é um mero ato a que deveria o prefeito se submeter, e, por isso, não se trata de inconstitucionalidade.

O certo é que, no Órgão Especial, perdura a dúvida sobre a inconstitucionalidade desses dispositivos; e, não raro, o Órgão Especial tem decretado a inconstitucionalidade desses dispositivos da Lei Orgânica dos Municípios, daí por que uma questão a mais, um *plus* que se acrescenta aos fundamentos que já expendi nesta sessão de julgamento: se há dúvida sobre a constitucionalidade desse dispositivo legal, não há falar em figura típica para efeito de denunciar por um crime tão pesado quanto é o crime de responsabilidade do Senhor Prefeito.

Então, Senhor Presidente, meus ilustres Pares, com esses fundamentos, na oportunidade, pela atipicidade da conduta, não pelo fato, porque o fato está extremamente comprovado, mas pela atipicidade da conduta, julgo improcedente o pedido que se formulou na denúncia, ancorado no art. 6º da Lei nº 8.038/90, que estabelece os procedimentos de crimes de responsabilidade.

É como voto.

DES. PAULO CÉZAR DIAS - De acordo com o Relator.

DES. ANTÔNIO ARMANDO DOS ANJOS - De acordo com o Relator.

DES. FORTUNA GRION - Após detida análise do voto exarado pelo em. Relator, penso que devo discordar de seu entendimento.

É que o voto condutor entendeu inconstitucional o dispositivo constante da Lei Orgânica do Município que impõe ao prefeito a obrigação de prestar informações à Câmara Municipal em prazo predeterminado, e, por isso, absolveu sumariamente o denunciado, fundamentando-se, para tanto, na atipicidade da conduta.

Segundo penso, inexistente a indigitada inconstitucionalidade do dispositivo legal.

Isso porque o controle externo do Poder Executivo, exercido pelo Legislativo, não só é válido, mas necessário, não ofendendo, em absoluto, o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Ora, a própria Constituição da República, em seu art. 31, conferiu à Câmara Legislativa atribuição para fiscalizar o Executivo municipal, pela via do controle externo.

Também a Constituição estadual estabeleceu, como competência privativa da Assembleia Legislativa, a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo (art. 62, XXXI, Constituição do Estado de Minas Gerais).

E, em se tratando de função típica do Poder Legislativo, assegurada nas Constituições Federal e Estadual, o controle externo do Executivo também deve ser exercido em âmbito municipal, cuja competência é mesmo da Câmara de Vereadores.

Demais disso, verifico que a questão acerca da inconstitucionalidade de Lei Orgânica Municipal que impõe ao Prefeito obrigação de prestar informações, em prazo certo, a despeito dos entendimentos em contrário, não é pacífica.

Tanto isso é verdade que o Órgão Especial deste sodalício entendeu pela constitucionalidade da norma que estipulava prazo certo para prestação de informações à Câmara Municipal pelo Prefeito.

Eis os julgados:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei orgânica municipal. Pedido de informações ao prefeito municipal. Estipulação de prazo. Controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Princípio da transparência. Improcedência da representação. A Constituição da República, em seu art. 31, e, ainda, a Constituição do Estado, no art. 62, XXXI, por simetria, conferem à Câmara Municipal competência para exercer o controle externo dos atos do Poder Executivo, não se podendo aquinhoar de inconstitucionais os dispositivos legais insertos em lei orgânica municipal que imputam ao chefe do Executivo o dever de prestar informações solicitadas pela Câmara Municipal. (TJMG - ADIn nº 1.0000.11.069199-5/000 - Relator para o acórdão Des. Afrânio Vilela - julgado em 09.01.2013.)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Pedido de informações formulado pela câmara. Dia e hora aprazados para o ato. Constitucionalidade. Tipificação de crime de responsabilidade. Violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes previsto no art. 173 da constituição mineira. - Se a qualquer cidadão é garantido o direito de obter informações dos órgãos públicos, com muito mais razão pode a Câmara Municipal solicitá-los do Poder Executivo, bem como fixar prazos, através da Lei Orgânica que rege o Município nos termos do art. 29, XI, da Constituição Federal, para que as apresente, o que não fere os princípios da eficiência e da razoabilidade consagrados constitucionalmente. - A independência e harmonia dos Poderes não impedem que o Poder Legislativo pratique atos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo, função típica do Legislativo, o que não significa quebra do princípio da separação de Poderes. - A lei orgânica municipal apresenta vício de inconstitucionalidade quando o legislador municipal cria nova modalidade de crime de responsabilidade não tipificada no citado decreto-lei, pois invade a competência do legislador federal. - Consolidação dos textos para a sua apresentação legível. (TJMG - ADIn nº 1.0000.09.504339-4/000 - Rel. Des. Wander Marotta - julgado em 11.04.2012.)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei orgânica municipal. Dispositivos sobre a solicitação de informações ao Poder Executivo e a fixação de prazo para sua prestação à Câmara Municipal. O art. 62, XXXI, da Constituição do Estado fixa a competência da Assembleia Legislativa, também aplicável às Câmaras Municipais, para a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta. O estabelecimento, em lei orgânica, do mecanismo da solicitação de informações e documentos pela Câmara Municipal aos órgãos do Poder Executivo insere-se nas atribuições de controle do Poder Legislativo e assegura-lhe o exercício do seu poder-dever, orientado pelo princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos. Representação julgada improcedente. (TJMG - ADIn

nº 1.0000.10.006716-4/000 - Rel. Des. Almeida Melo - julgado em 11.05.2011.)

Recentemente:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei orgânica municipal. Informações. Legislativo. Executivo. Prestação de contas. Obrigação imposta ao prefeito. - A solicitação de informações ou documentos de interesse público ao Poder Executivo insere-se nas atribuições de controle do Legislativo. - Por disposição legal expressa, a prestação de contas pelo Poder Executivo faz-se anualmente. (TJMG - ADIn nº 1.0000.10.049391-5 /000 - Relator para o acórdão: Des. Almeida Melo - julgado em 25.09.2013.)

Assim, considerando que a requisição de informações a prefeito, com prazo certo para cumprimento, nada mais é que o exercício do legítimo controle externo do Poder Executivo atribuído à Câmara Municipal, não há falar em inconstitucionalidade da norma, tampouco em atipicidade da conduta, em tese, perpetrada pelo denunciado, vislumbrada antes mesmo de iniciada a instrução processual.

Eis por que entendo que a hipótese é de recebimento da denúncia.

No que diz respeito à questão instrumental, vejo que a denúncia atende a todos os requisitos elencados no art. 41 do CPP, de sorte que qualificou o increpado, também narrou, detalhadamente, as circunstâncias de tempo, lugar e maneira de execução do fato denunciado.

A inicial acusatória, além de descrever pormenorizadamente o fato em tese típico, procedeu à sua capituloção jurídica.

De resto, da suma documental carreada aos autos, depreende-se que há justa causa para a persecução penal, já que existentes prova da materialidade e indícios suficientes da autoria do ilícito.

Mercê de tais considerações, pedindo vênias aos entendimentos em contrário, recebo a denúncia.

DES.^a MARIA LUÍZA DE MARILAC - Embora não comungue com o em. Relator em que a expedição de ofício pelo Legislativo ao Executivo, estabelecendo prazo para encaminhamento de documentos, configuraria uma espécie de submissão e quebra da harmonia e independência que deve reinar entre os Poderes da República Federativa, penso que a denúncia, na espécie, não deve ser mesmo recebida.

É que a questão sobre a constitucionalidade das leis municipais que regulamentam o controle externo exercido pelo Legislativo municipal sobre o Executivo ainda é cercada de grande polêmica neste Tribunal, havendo inúmeros julgados conflitantes no Órgão Especial, ora reconhecendo a inconstitucionalidade dessas leis municipais, ora reconhecendo a sua conformidade com a Constituição.

Apenas a título ilustrativo, destaco que, no mês de julho do corrente ano, no julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.065478-7/000, de relatoria do Des. Brandão Teixeira, por maioria, o Órgão Especial reconheceu a inconstitucionalidade da lei orgânica municipal que cria prazos para o Executivo prestar contas ao Legislativo, ao passo que, no mês de setembro, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.10.049391-5/000, de relatoria do Des. Almeida Melo, foi declarada a constitucionalidade desse tipo de norma municipal, desde que estabelecidos prazos “razoáveis”.

Dessa forma, não havendo pronunciamento definitivo do Órgão Especial sobre a constitucionalidade ou não de lei orgânica municipal que fixa prazo pelo Legislativo para o Executivo responder a ofícios e requerimentos, a dúvida, *in casu*, sobre a constitucionalidade da Lei Orgânica do Município de Divisópolis deve beneficiar o réu, por aplicação de princípio inarredável: *in dubio pro reo*.

Feitas essas considerações, acompanho o em. Relator.

Súmula - JULGARAM IMPROCEDENTE O PEDIDO, POR MAIORIA.

...