

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 947, DE 2007

Altera o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, adequando-o à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

**Autor:** COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

**Relator:** Deputado ROBERTO MAGALHÃES

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 947, de 2007, da Comissão de Legislação Participativa, tem por origem sugestão do Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, município do Estado de Minas Gerais e, por objeto, alterar o Decreto-Lei (DL) nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para adequá-lo à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC).

O DL nº 201 dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores e dá outras providências, tipificando crimes e respectivas penas para esses agentes políticos. Estabelece o rito processual penal e as consequências da condenação definitiva; lista as infrações político-administrativas dos prefeitos municipais; e estabelece, também, o respectivo rito processual para o julgamento pelas câmaras municipais, além de apontar as ações desses agentes políticos que podem levá-los à cassação dos seus mandatos.

Sustenta o autor do Projeto em exame, que o Brasil, signatário da CNUCC – oriunda da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2001, da Assembléia Geral das Nações Unidas –, precisa adequar a legislação interna às disposições desse acordo internacional, dando-lhe o rigor necessário para o combate à corrupção.

Assim, o PL nº 947, de 2007:

- a. Sintetiza no inciso I do art. 1º do DL, dando-lhe nova redação, os incisos I, II e III em vigor, que tipificam os crimes de responsabilidade dos prefeitos relativos à apropriação, desvio e utilização ou aplicação indevida de bens, serviços e rendas públicas.
- b. Dá nova redação ao inciso XVI (leia-se XIV; equívoco de digitação) art. 1º do DL, tipificando, também como crime, o fato de o prefeito deixar de cumprir *“requisição do Ministério Público sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente”*.
- c. Acrescenta dois incisos ao art. 1º do DL (XXIV e XXV), tipificando como crime:

*“Art. 1º .....*

*.....*

*XXIV – deixar de implantar os Conselhos Municipais previstos em lei federal, não nomear seus membros, dificultar ou impedir o seu funcionamento.*

*XXV – atuar, no exercício da função, de forma frontalmente contrária à Constituição Federal, Estadual ou à Lei Orgânica, desde que não haja prova de divergência de interpretação.*

*.....”*

- d. Dá nova redação ao § 1º do DL, considerando os crimes definidos no caput – hoje, de ordem pública – como “de ação penal pública incondicionada, de iniciativa do Ministério Público”. Ainda nessa nova redação, altera a pena de reclusão de 2 a 12 anos para de 4 a 8 anos nos crimes tipificados nos incisos I, II e III (leia-se inciso I; os II e III são revogados) e, para os crimes tipificados nos demais incisos, altera a pena de detenção de 3 meses a 3 anos para de reclusão de 3 a 6 anos.

- e. Acrescenta cinco parágrafos ao art. 1º, estabelecendo que não corre prazo de prescrição durante o exercício da função em que se comete o crime de responsabilidade até o início do processo criminal (§ 3º); que a “ausência de tipicidade da conduta em face desta lei (leia-se Decreto) não impede a responsabilização do agente político por outros tipos penais (§ 4º); que os vereadores serão responsabilizados pelos crimes de responsabilidade elencados nos incisos do caput do art. 1º do DL, quando aplicável no exercício da função de vereança (§ 5º); que as penas são reduzidas à metade quando esses crimes de responsabilidade forem cometidos na modalidade culposa (§ 6º); e que a alegação de despreparo intelectual não exclui culpabilidade do agente político (§ 7º).
- f. Acrescenta, também, um parágrafo (parágrafo único) ao art. 5º para legitimar a concorrência do Ministério Público para iniciar procedimentos de natureza político-administrativa.
- g. E, por fim, acrescenta um novo artigo, o 8º-A, estabelecendo que as infrações político-administrativas têm natureza de *impeachment*.

Justifica o autor do PL, que:

- a. as alterações propostas para a tipificação dos crimes relativos a desvio de bens, serviços ou rendas públicas torna mais claro o enquadramento criminal, e a tipicidade ocorre sempre que a ação for de natureza dolosa;
- b. a responsabilização do prefeito pela não implantação dos conselhos municipais previstos na legislação federal contribui para uma maior participação popular no governo; e
- c. a legitimação concorrente do Ministério Público para iniciar procedimentos de natureza de infração político-administrativa se coaduna com as atribuições de fiscal da lei dessa Instituição.

Na Comissão de Legislação Participativa, a sugestão foi aprovada nos termos do parecer do Relator Deputado ALEX CANZIANI.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos regimentais (alíneas “a” e “e”, ambas do inciso IV do art 32), apreciar a matéria quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

O projeto encontra-se compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito penal, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária (inciso I do art. 22 e art. 61, ambos da Constituição Federal).

Quanto à juridicidade, nada foi constatado que obste a tramitação do Projeto.

Entretanto, a técnica legislativa merece reparos para se adaptar aos comandos da Lei Complementar (LC) nº 95, de 1998, que, editada em respeito ao artigo 59, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis: o art. 7º dessa Lei exige que o art. 1º das proposições indique o objeto e o respectivo âmbito de aplicação da alteração legislativa pretendida.

Quanto ao mérito, no Capítulo II da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, denominado Medidas Preventivas, encontram-se, dentre outros, os seguintes dispositivos que fundamentam esta análise:

### ***“Artigo 5 – Políticas e práticas de prevenção da corrupção***

*1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.*

*2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.*

.....

### ***Artigo 29 – Prescrição***

*Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo*

*com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha se evadido da administração da justiça.”*

A concentração das condutas ilícitas dos incisos II e III do art. 1º do DL 201, que o Projeto pretende revogar, no inciso I do mesmo artigo, embora possa facilitar a capitulação pela acusação, na verdade, enfraquece a descrição da conduta em termos de política criminal, por suprimir a conduta “utilizar” (inciso II do DL 201) e o elemento subjetivo do tipo, isto é, “em proveito próprio ou alheio”. A redação original desses incisos descreve as várias possibilidades de cometimento, pelo prefeito, de condutas penalmente reprováveis, distinguindo quando há simples malversação de verbas da hipótese onde há apropriação. O Código Penal já faz essa distinção, o que tem repercussões relevantes no que tange à apenação das condutas.

As novas condutas penais que o Projeto pretende acrescentar com os incisos XXIV e XXV ao art. 1º, do DL 201, fogem, na verdade, ao conceito de crime em geral ou de responsabilidade. Com efeito, insere-se no campo amplo da hermenêutica balizar o que configuraria negar execução à lei federal ou atuar de forma frontalmente contrária à Constituição. A interpretação jurídica, considerada em sua dualidade intrínseca, poderia construir argumentos ponderáveis nos sentidos positivo e negativo em quaisquer hipóteses. Trata-se, por conseguinte, de condutas que não atendem ao princípio da estrita tipicidade, pela generalidade das condutas que pretendem apenar.

Já a introdução do parágrafo único ao art. 5º do DL 201, proposta pelo Projeto, representa importante inovação no processo de cassação do mandato do chefe do executivo municipal, ao facultar ao Ministério Público a iniciativa de procedimentos envolvendo infrações de natureza político-administrativa.

A Constituição da República, ao fixar as atribuições do Ministério Público, em seu art. 129 e incisos, estabelece que *lhe incumbe exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria de entidades públicas.*

No que tange ao estrito juízo de constitucionalidade da proposta legislativa, no particular, vemos que a legitimação atribuída ao Ministério Público pelo projeto é perfeitamente compatível com sua missão institucional, isto é, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ora, se **a lei atual** (inciso I do art. 5º do DL 201) **já faculta a qualquer eleitor fazê-lo**, nada mais coerente, dentro desse sistema, que esteja o membro do Ministério Público legitimado a propor a instauração de processo envolvendo infrações de natureza político-administrativa. Convém lembrar que o membro do Ministério Público, além de apresentar melhores condições de reunir elementos de prova, detém as garantias institucionais da magistratura, entre elas, a inamovibilidade, e **não** estará sujeito às pressões locais, o que não acontece com outros integrantes da comunidade.

A proposta de o prazo de prescrição não correr durante o exercício da função que permitiu o cometimento do crime de responsabilidade até que tenha início o processo criminal vai ao encontro da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 29).

Entretanto, a redação merece ser corrigida para suprimir do dispositivo a sua última parte, isto é, para que se estabeleça, apenas, que **o prazo de prescrição não corra durante o exercício do mandato, inclusive na hipótese de reeleição**. Não é necessário mencionar no corpo do dispositivo que a suspensão do prazo vincula-se ao crime cometido no exercício da função, porque se trata de um pressuposto jurídico, uma vez que a lei busca apenas a punição de crimes cometidos no curso do mandato. Da mesma forma, a limitação da prescrição **até que tenha início o processo**, caso seja mantida, está em verdade a suprimir qualquer prazo prescricional, o que o Direito repudia.

O importante é excepcionar o curso da prescrição durante o exercício do mandato, sobretudo na hipótese de reeleição, porque a prática jurídica tem demonstrado que a pretensão punitiva esvai-se durante o período em que o agente público encontra-se no cargo.

Apesar da elevada intenção do autor da matéria, não merecem acolhida, pelas razões apresentadas, os dispositivos propostos pela matéria em exame que suprimem os incisos II e III e acrescentam os incisos XXIV e XXV, tudo em relação ao art. 1º do DL 201, de 1967.

Assim sendo, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 947, de 2007, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 29 de setembro de 2008.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 947, DE 2007

Altera o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, adequando-o à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem por objeto adequar o Decreto-Lei nº 210, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências, à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 2005.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

.....  
*XIV – negar execução à lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial ou requisição do Ministério Público, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;*  
 .....

*§ 1º. Os crimes definidos neste artigo são de ação penal pública incondicionada, de iniciativa do Ministério Público, sendo punidos, os dos incisos I, II e III com a pena de reclusão de quatro a oito anos, e, os demais, com a pena de reclusão de três a seis anos.*

*§ 2º .....*

*§ 3º O prazo de prescrição não corre durante o exercício do mandato, inclusive na hipótese de reeleição.*

*§ 4º A ausência de tipicidade da conduta em face deste Decreto-Lei não impede a responsabilização do agente político por outros tipos penais.*

*§ 5º Os vereadores serão responsabilizados por crime de responsabilidade nas hipóteses enumeradas nos incisos acima, quando aplicável no exercício da função de vereança, inclusive no*

*caso do art. 7º, I deste Decreto-Lei, tramitando o processo nos termos do art. 2º.*

*§ 6º Caso os delitos acima sejam cometidos na modalidade culposa, as penas são reduzidas à metade.*

*§ 7º Não exclui a tipicidade ou a culpabilidade a alegação de despreparo intelectual do agente político. (NR)*

.....

*Art. 5º .....*

*Parágrafo único. O Ministério Público tem legitimidade concorrente para iniciar procedimentos envolvendo infrações de natureza político-administrativa. (NR)*

.....”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 29 de setembro de 2008.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES  
Relator