

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.844, DE 2005

Acrescenta parágrafo único ao art. 319 do Código Penal Brasileiro, para tipificar a omissão no pagamento de precatórios como crime de prevaricação.

Autor: Deputado CARLOS SOUZA

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO
FILHO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do Deputado Carlos Souza, pretende incluir parágrafo único ao art. 319 do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, que tipifica o crime de prevaricação, do seguinte teor:

“Parágrafo único. Incorre na mesma pena o administrador público que deixar de incluir, no orçamento da entidade de direito público que administra, a verba necessária ao pagamento de débitos da entidade oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1.º de julho, ou deixar de realizar o pagamento dos precatórios até o final do exercício seguinte.”

Em sua justificativa, o autor pondera que, apesar das inovações trazidas à matéria em razão da promulgação de emendas constitucionais, verifica-se hoje que a maior parte dos entes públicos deixa de cumprir os precatórios requisitórios emitidos pelo Poder Judiciário.

Embora tais entes argumentem que não pagam os valores devidos em função da falta de recursos, realizam gastos consideráveis com obras, muitas delas desnecessárias à população. Como consequência tem-se o crescente endividamento do setor público pelo não pagamento dos precatórios por irresponsabilidade dos próprios administradores.

Por fim, assevera que a caracterização da omissão no pagamento de precatórios judiciais como crime de prevaricação obrigará os administradores a cumpri-los a contento.

Sujeita à apreciação do Plenário e sob o regime de tramitação ordinária, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito da proposição apresentada, em atenção ao disposto no art. 32, IV, “a”, “c” e “e” do RICD.

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta óbices, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e à iniciativa parlamentar (art. 61).

No tocante à constitucionalidade material, não se vislumbra qualquer discrepância entre o projeto de lei e a Constituição Federal.

No que guarda pertinência com a juridicidade, o projeto de lei não apresenta vícios sob os prismas da inovação, da efetividade, coercitividade e generalidade. A par de se consubstanciar na espécie normativa adequada, suas disposições não conflitam com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à técnica legislativa, a proposição se afina aos ditames da Lei Complementar n.º 95, de 1998.

No mérito, sobreleve-se, inicialmente, que o ordenamento jurídico pátrio já prevê algumas consequências para o descumprimento dos preceitos constitucionais e legais atinentes ao precatório judiciário.

As sanções de ordem institucional compreendem a intervenção federal em Estado-membro para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial (CF, art. 34, VI), bem como a intervenção em Município pelo Estado-membro respectivo na hipótese de provimento de representação ao Tribunal de Justiça para a observância de princípios da Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (CF, art. 35, IV).

Apesar dessas importantes disposições constitucionais, o descumprimento de precatórios judiciais é, de certa maneira, incentivada pelo posicionamento jurisprudencial adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O entendimento firmado sobre a questão é no sentido de que o descumprimento, por si somente, não enseja intervenção federal em Estado-membro ou estadual em Município, mas apenas quando há a atuação dolosa e deliberada do ente devedor em não efetuar o pagamento, não bastando a simples demora de pagamento na execução de ordem ou decisão judiciária, por falta de numerário¹.

Quanto à responsabilização política dos governantes, o art. 85 da Constituição Federal dispõe ser crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária (inciso VI) e o cumprimento das leis e decisões judiciais (inciso VII).

Esses crimes se encontram atualmente definidos pela Lei n.º 1.079, de 1950, recepcionada pela nova ordem constitucional por força do art. 85, parágrafo único, da Magna Carta.

Nos termos do art. 4.º, VI e VIII, dessa Lei, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária e o cumprimento das decisões judiciais.

O seu art. 10, ao contemplar especificamente as condutas que configuram crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, apesar de

¹ A respeito, confirmam-se as decisões do Pleno na IF 492, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 01.08.2003, bem como nas IFs 2.772 e 2.926, do mesmo relator. No mesmo sentido estão as decisões monocráticas proferidas nas IFs 4.426, DJ de 11.12.03; 1.909, DJ de 19.12.03; e IF 3.728, DJ de 19.12.03, todas de relatoria do Min. Maurício Corrêa.

conter inúmeros incisos nada dispõe, de forma específica, sobre o descumprimento dos precatórios judiciais.

Por sua vez, o art. 12, inciso 4, caracteriza como crime de responsabilidade contra o cumprimento das decisões judiciais o ato de impedir ou frustrar o pagamento determinado por sentença judicial. Trata-se de preceito de ordem genérica, pois se refere a qualquer pagamento ou sentença.

A possibilidade de imputação de crime de responsabilidade aos Governadores de Estados e seus Secretários é conferida pelo art. 74 da Lei n.º 1.079/50, ao lhes estender a responsabilidade pela prática dos atos definidos como crime nesse diploma legal.

No caso dos Prefeitos, o art. 4.º, VI, do Decreto-lei n.º 201, de 1967, caracteriza como infração político-administrativa do Prefeito Municipal, sujeita ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionada com a cassação do mandato, o descumprimento do orçamento aprovado para o exercício financeiro.

Na esfera administrativa, o art. 11 da Lei n.º 8.429/92, a chamada “Lei de Improbidade Administrativa”, dispõe que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (i) praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (inciso I) e (ii) retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (inciso II).

Cite-se, ainda, a norma constante do art. 100, §6.º, da Constituição Federal, ao dispor que incorrerá em crime de responsabilidade o Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatório.

Por fim, o art. 73 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (“Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF), determina a punição das infrações de seus dispositivos segundo o Código Penal, a Lei n.º 1.079/50, o Decreto-lei n.º 201/67, a Lei n.º 8.429/92 e as demais normas da legislação pertinente.

Vê-se, pois, na seara penal, que, diante da vagueza, incompletude, imprecisão e falta de conexão de dispositivos e diplomas legais,

conclui-se inexistir no ordenamento jurídico brasileiro dispositivo específico a tipificar ato que tenha por finalidade ou resultado o descumprimento do precatório judicial.

Existe, de fato, a previsão legal do crime de prevaricação (art. 319 do Código Penal), que se consubstancia na conduta de *“retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”*.

No particular, note-se que para a caracterização do delito há a exigência do elemento subjetivo, o dolo, consistente na vontade de “satisfazer interesse” ou “sentimento pessoal”. Por esse motivo, pode-se afigurar difícil a caracterização do crime quando ausente tal elemento.

Apesar da inexistência de tipo específico, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já recebeu denúncia diante da tipificação por indícios do crime de prevaricação na hipótese em que houve quebra da ordem cronológica de pagamento de precatório².

Em outros julgados, diante do quadro de possível prática do crime de prevaricação pelo não pagamento de precatórios judiciais, foi afastada a possibilidade de prisão em flagrante do agente por se tratar de delito de menor potencial ofensivo³.

Consoante se extrai dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes, a satisfação do precatório judicial é vinculada e obrigatória. Assim sendo, o não pagamento do título há de acarretar sanções ao administrador público desidioso em todas as esferas: civil, administrativa e penal.

Com esse objetivo, apresentamos substitutivo que, além de tipificar em delito próprio o crime de prevaricação pelo não pagamento de precatório judicial, mais especificamente responsabiliza o administrador público pelo mesmo fato.

² A respeito, confira-se a AP n.º 414/PB, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 18.12.2006.

³ A respeito, confirmam-se o HC 19.571, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJU de 17.06.2002, e o HC 19.071, Rel. Min. Félix Fischer, DJU de 08.04.2002.

Por todo o exposto, meu voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 5.844, de 2005, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do substitutivo que ora se apresenta.

Sala da Comissão, em 08 de julho de 2009.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.844, DE 2005

Acrescenta o art. 319-B ao Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e altera os arts. 10, 11 e 12 da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”; 11 da Lei n.º 8.429, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”; e 4.º do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências”, a fim de cominar sanções pelo não pagamento de precatório judiciário.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta lei acrescenta o art. 319-B ao Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e altera os arts. 10, 11 e 12 da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”; 11 da Lei n.º 8.429, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”; e 4.º do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras

providências”, a fim de cominar sanções pelo não pagamento de precatório judiciário.

Art. 2.º O Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 319-B:

“Prevaricação pelo não pagamento de precatório judiciário

Art. 319-B. Deixar o administrador público de incluir, no orçamento da entidade de direito público que administra, a verba necessária ao pagamento de débito da entidade oriundo de sentença transitada em julgado, constante de precatório judiciário, apresentado até 1.º de julho, ou deixar de realizar o pagamento desse débito até o final do exercício seguinte, independentemente de qualquer motivo ou causa:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.”

Art. 3.º Os arts. 10, 11 e 12 da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

.....

5) deixar o administrador público de incluir, no orçamento da entidade de direito público que administra, a verba necessária ao pagamento de débito da entidade oriundo de sentença transitada em julgado, constante de precatório judiciário, apresentado até 1.º de julho, ou deixar de realizar o pagamento desse débito até o final do exercício seguinte, independentemente de culpa (NR).”

“Art. 11.

.....

6) as condutas descritas no item 13 do art. 10 desta Lei (NR). ”

“Art. 12.

5) as condutas descritas no item 13 do art. 10 desta Lei (NR).”

Art. 4.º O art. 4.º do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4.º

XI - deixar de incluir, no orçamento da entidade de direito público que administra, a verba necessária ao pagamento de débito da entidade oriundo de sentença transitada em julgado, constante de precatório judiciário, apresentado até 1.º de julho, ou deixar de realizar o pagamento desse débito até o final do exercício seguinte, independentemente de culpa (NR).”

Art. 5.º O art. 11 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

VIII - deixar o administrador público de incluir, no orçamento da entidade de direito público que administra, a verba necessária ao pagamento de débito da entidade oriundo de sentença transitada em julgado, constante de precatório judiciário, apresentado até 1.º de julho, ou

deixar de realizar o pagamento desse débito até o final do exercício seguinte, independentemente de culpa (NR).”

Art. 6.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator