

VOTO EM SEPARADO

Da Senadora Marta Suplicy, perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2008, Senado nº 475, de 2008, do Senador Flexa Ribeiro, que altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que “Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”.

I – RELATÓRIO

Nos termos dos arts. 91, I, e 101, II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, vem à consideração da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 475, de 2008, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, que *altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que “Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”*.

O PLS nº 475, de 2008, propõe, essencialmente, a criação de um novo tipo penal na Lei dos Crimes de Responsabilidade, como se vê abaixo:

Art. 1º *O art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte número:*

“Art.10.....

.....

13) abrir crédito extraordinário que não seja destinado a despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.”

Art. 2º *Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Como se observa, a proposição torna crime de responsabilidade a abertura de crédito extraordinário que não seja destinado a despesas decorrentes diretamente de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Na sua justificação, o autor alega que o objetivo é coibir a abertura indevida de Crédito Extraordinário por meio de medida provisória.

A proposição foi distribuída pela Mesa do Senado Federal somente para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para decisão terminativa. No dia 16 de março de 2011 solicitamos vista do projeto e, nessa ocasião, apresentamos este Voto em Separado.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem assim, no mérito, sobre direito penal.

Compete à União legislar privativamente sobre direito penal, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), área integrante do rol das atribuições do Congresso Nacional, conforme dita o *caput* do art. 48 da Carta Magna, que a subordina à livre iniciativa parlamentar.

Contudo, embora o Congresso Nacional possa legislar sobre o tema, é necessário que as normas geradas guardem compatibilidade e ressonância com o texto constitucional. Um projeto de lei que contradiga texto expresso da nossa Carta Magna não pode ser acolhido pelo ordenamento jurídico pátrio, sob pena de violar princípios básicos do Estado de Direito.

No projeto em análise, não há como olvidar que essa sugestão de alteração da Lei dos Crimes de Responsabilidade **viola, expressamente, o quanto disposto no artigo 167, §3º, da Constituição Federal do Brasil**. Ao propor a inclusão de um novo “Crime Contra a Lei Orçamentária”, o autor do projeto acaba suplantando o texto constitucional e criminalizando uma **conduta permitida** pela nossa Carta Maior.

Versa o artigo 167, §3º, da Constituição Federal:

Art. 167. (...)

§3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, **COMO** as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Consoante se observa, a Constituição Federal determina que a abertura de crédito extraordinário só poderá ocorrer quando houver despesas **IMPREVISÍVEIS** e **URGENTES** e, nesse caso, o instrumento legislativo é a Medida Provisória. Como exemplos de despesas urgentes e imprevisíveis, a Carta Magna fala em “*guerra, comoção interna ou calamidade pública*”. Mas são apenas **exemplos de despesas imprevisíveis e urgentes, e não um rol taxativo**.

Pode haver outros tipos de despesas imprevisíveis e urgentes que não sejam guerras, comoções ou calamidades públicas, como, por exemplo, a realização de obras emergenciais para prevenir desastres; campanhas emergenciais de vacinação contra epidemias; abastecimento com comida e água em regiões atingidas por secas ou estiagens, antes de haver propriamente uma calamidade pública; reformas de salas de aula para garantir o acesso emergencial de alunos às escolas; atendimento médico à populações diante de urgências, entre outras inúmeras possibilidades.

Enfim, são muitas as hipóteses de despesas urgentes e imprevisíveis que os Chefes do Executivo precisam enfrentar, que escapam ao rol taxativo de “*guerra, calamidade pública ou comoção interna*”. A presente proposição pretende **engessar totalmente o executivo e a lei orçamentária**, não permitindo nenhum tipo ajuste, **mesmo que haja patente interesse público, urgência e imprevisibilidade**.

Importante asseverar que o Supremo Tribunal Federal já analisou essa questão nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4048 e 4049. Em ambas, o STF entendeu que a Medida Provisória só pode ser usada para abrir créditos extraordinários quando houver inequívoca e manifesta urgência e imprevisibilidade. Mas não deve ser limitada apenas a casos de “*guerra, calamidade pública ou comoção interna*”

Em voto brilhante, o Ministro Gilmar Mendes (relator da ADI) afirmou que “os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º”, da Constituição Federal. Ou seja, são paradigmas para a interpretação da Lei, que demonstram a gravidade das situações em que é justificável a abertura de créditos extraordinários via Medidas Provisórias.

Contudo, e o STF deixa isso muito claro, as expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são vetores para a interpretação, ou seja, são exemplos de situações urgentes e imprevisíveis, e não um rol taxativo e fechado de ocasiões.

Versa o referido acórdão:

*“Como se pode perceber, o próprio art. 167, § 3º, ao prescrever a observância do art. 62, **impõe seja a medida provisória o veículo legislativo adequado para a abertura de crédito extraordinário. Relevância e urgência** (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**.*

Sobre o que sejam despesas imprevisíveis e urgentes, a própria Constituição oferece exemplos elucidativos. Segundo a dicção do § 3º do art. 167, são imprevisíveis e urgentes as despesas decorrentes de (1) guerra, (2) comoção interna ou (3) calamidade pública.

Assim, ao mesmo tempo em que fixa conceitos normativos de caráter aberto e indeterminado, a Constituição oferece os parâmetros para a interpretação e aplicação desses conceitos. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Em outras palavras, os termos imprevisíveis e urgentes, como signos lingüísticos de natureza indeterminada, são delimitados semanticamente, ainda que parcialmente, pelo próprio texto constitucional.

Nesse sentido, os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º cumulado com o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048-1, Relator Ministro Gilmar Mendes, publicado no DJ nº 157, de 22/08/2008)

Portanto, como se observa, o próprio **Supremo Tribunal Federal** já enfrentou essa questão e disse, de forma muito clara, que **Créditos Extraordinários podem ser abertos por meio de Medida Provisória desde que se trate de uma situação realmente urgente e imprevisível**. O rol oferecido pelo artigo 167, §3º, da CF, qual seja, “*guerra, calamidade pública e comoção interna*”, são apenas exemplos desse tipo de situação

E nem se diga que esse PLS “*nada mais faz senão observar o artigo 41, III, da Lei 4.320/64, que classifica o ‘crédito extraordinário’ para esses três tipos de despesa*”, como quer o autor. É evidente que esse dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que trouxe nova sistemática de créditos extraordinários em seu artigo 167, §3º, criando as figuras da urgência e imprevisibilidade.

Ademais, além da flagrante inconstitucionalidade, há de se observar que a mudança proposta por esse PLS é altamente inoportuna, pois, no limite, permite que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário constituam os chefes do executivo em crime de responsabilidade, punível até mesmo com impeachment. Bastaria que um deles rejeitasse a Medida Provisória para que o crime seja tipificado. Não há dúvidas que essa situação atenta contra o Estado de Direito e a tripartição de poderes

Por fim cumpre asseverar que a velha fórmula da criação de tipos penais para reprimir condutas é algo anacrônico e dissonante da nova sistemática legal brasileira. Há inúmeras outras formas de se disciplinar a administração pública, não sendo recomendável criar-se tipos penais, com penas severas, logo de partida, como uma primeira providência.

III – VOTO

Por todo o exposto, considerando a inconstitucionalidade e antijuridicidade manifesta da proposição, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2008.

Sala das Comissões,

Senadora MARTA SUPPLY