



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO

Nova Friburgo-RJ, 30 de abril de 2020.

Ofício PGM nº. 065 /2020.

Ref.: Lei Municipal nº 4.733/20



Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimento-o cordialmente com o propósito de esclarecer a Vossa Excelência e demais Excelentíssimos Vereadores que após analisar a Lei acima citada, de autoria do nobre Vereador Márcio Damásio, decidi **vetá-la parcialmente**, nos termos do §1º do art. 173 da Lei Orgânica Municipal, por trazer contrariedade ao ordenamento jurídico pátrio.

Trata-se de Lei de autoria de Vereador da Câmara Municipal de Nova Friburgo que obriga a divulgação no Portal da Transparência das informações relacionadas às contratações formalizadas para o combate ao Covi-19.

Ocorre Sr. Presidente, que a presente Lei, em alguns pontos, padece do vício de inconstitucionalidade, conforme se passa a demonstrar:

DA AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA INSERIDA NO ART. 3º DA LEI – COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO

Na hipótese, temos uma lei que obriga a divulgação no Portal da Transparência das informações relacionadas às contratações formalizadas para o combate ao Covid-19, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Não fosse a sanção prevista para os casos de descumprimento, a lei seria sancionada, diante de guardar compatibilidade com a legislação vigente, em especial, a Lei 13.979/2020.

No entanto, impõe o art. 3º da lei municipal, que no caso de descumprimento, a autoridade competente responderá por infração político-administrativa, nos termos do Decreto-Lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

Pois bem, o art. 4º do Decreto-Lei 201/67 prevê:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

...

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

Assim, percebe-se que a vontade do legislador foi sancionar a conduta (deixar de publicar as contratações para o combate ao Covid-19, no prazo estipulado de 48 horas) com a perda do mandato.

E justamente por isso é que termina por esbarrar na incompetência do município para legislar sobre a matéria. E para melhor elucidar a afirmativa é que lança mão, no presente voto, de artigo publicado pelo professor José Antonio Gomes Ignácio Junior, que brilhantemente esclarece as razões da impugnação à norma:

A NATUREZA JURÍDICA DAS INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

As infrações político-administrativas são na definição de Tito Costa:

“as que resultam de procedimento contrário à lei, praticados por agente político, ou quem lhe faça legitimamente as vezes, e relativas a específicos assuntos de administração. O Prefeito, tanto quanto o Governador ou o Presidente da República, é um agente político; desempenha um múnus público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao Município.”

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

é a decretação da perda do mandato por ter o seu titular incorrido em falta funcional definida em lei e punida com esta sanção.”

Por fim, José Nilo de Castro também as define como:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO GABINETE DO PREFEITO

Efetivamente, proveem de violação de deveres éticos, funcionais e governamentais locais, cujo objetivo é a perda do mandato eletivo.

Pode-se interpretar das lições supra, que as infrações político-administrativas, guardam estreita relação com a eficiência (em sentido amplo) do gestor público, ou seja, caso seja ineficiente em seu múnus, pode o Legislativo lhe retirar o mandato mediante certas regras dispostas em lei.

A eficiência é um dever de todos os administradores por expressa disposição Constitucional (art. 37, caput). O desprestígio a esse princípio, além de inúmeras outras consequências, pode acarretar a cassação do mandato do Prefeito.

A cassação tem natureza de ato administrativo vinculado, sendo discricionário e de interesse interno da edilidade. É vinculado em razão dos efeitos jurídicos da cassação, refletirem nos direitos políticos do cassado, que tem um mandato para o qual foi democraticamente legitimado, ceifado antes do prazo legal.

Além da interrupção do exercício do mandato, o Prefeito cassado ainda sofre o ônus da inelegibilidade, nos termos do artigo 1º, “c” da Lei Complementar 64/90 com as alterações da LC 135/2010 (lei da ficha limpa). **Esses efeitos jurídicos da cassação indicam qual ente federado pode legislar sobre a matéria, pois somente os detentores de legitimidade para atuar nos chamados direitos políticos, é que se avocam nessa missão.**

EFETOS JURÍDICOS DA CARACTERIZAÇÃO DAS INFRAÇÕES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

A cassação do mandato de Prefeito traz de plano dois efeitos jurídicos: a interrupção do mandato em exercício e a inelegibilidade pelo período de oito anos (art. 1º, “c” LC 64/90).

Em ambos os casos, tem-se a ofensa direta aos direitos políticos assim definidos por Pedro Henrique Távora Niess:

Sob a epígrafe Dos Direitos Políticos, a Constituição estabelece as regras básicas concernentes à aquisição, ao exercício, às restrições, à suspensão e à perda do direito de eleger e ser eleito.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

O regime brasileiro de representação elegeu técnicas para a escolha e imputação das funções aos representantes do povo no governo. Esse modelo democrático de participação popular na gestão da coisa pública, disciplinado por leis, é denominado de direitos políticos. Nossa Constituição traz nos artigos 14 a 16, o tema Direitos Políticos (capítulo IV).

O aspecto nuclear desses direitos, reside basicamente na capacidade de votar e ser votado, isso em sentido amplo. Basicamente o Texto Magno divide esses direitos em ativos e passivos, sendo os primeiros a prerrogativa do indivíduo em votar e o segundo de ser votado.

A doutrina ainda divide esses direitos em positivos, que dispõe sobre as normas reguladoras da participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado, e negativos que tratam da vedação da participação do comum no processo eleitoral, ou popularmente chamado de inelegibilidades.

O comum somente pode ser considerado cidadão, se for detentor da cidadania, entendida esta no dizer de José Afonso da Silva, como a que:

qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.

O termo cidadania advém do latim, que tratava o indivíduo habitante da cidade. Durante a era romana, traduzia o valor político de uma pessoa e seus respectivos direitos em face do Estado. Para Dalmo Dallari:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO GABINETE DO PREFEITO

Sem sofismas, pode-se deduzir que o indivíduo que não é detentor de seus direitos políticos, quaisquer que sejam, mesmo que transitoriamente, está privado da sua cidadania.

A par desses comentários, surgem duas conclusões importantes: a cassação do mandato do Prefeito, retira imediatamente o direito (político) de exercício do mandato para o qual foi eleito; ainda limita através da inelegibilidade, o pleno gozo dos direitos políticos passivos (inelegibilidade futura).

Nessa situação, houve cirúrgica ruptura da sua cidadania. As infrações político-administrativas reconhecidas, têm pois, como efeito jurídico, uma suspensão da cidadania do Prefeito. Daí aflora-se com muita clareza a relevância e importância de eventual subsunção, pois pode-se inserir os direitos políticos e consequentemente a cidadania, no gênero direitos fundamentais, como indica Alexy:

De acordo com a interpretação liberal clássica, direitos fundamentais são “destinados, em primeira instância, a proteger a esfera de liberdades do individuo contra intervenções dos Poderes Públicos; eles são direitos de defesa do cidadão contra o Estado. Direitos de defesa do cidadão contra o Estado são direitos a ações negativas (abstenções) do Estado.

Veja-se que o professor germânico, se refere ao termo “cidadão”, ou seja, há uma presunção de exercício dos direitos políticos como garantia fundamental.

Diante desses efeitos que gravitam em torno da cidadania, a cassação do alcaide por infração político-administrativa, certamente deve ser respaldada por uma normatização advinda do ente federado de maior hierarquia.

A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

Considerando que a ocorrência de infração político-administrativa (ineficiência), desprestigia um comando constitucional (art. 37, caput), e seus efeitos atingem



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

diretamente os direitos políticos, e com isso consequentemente a cidadania, não se encontra no Texto Constitucional, permissivo específico para o Município legislar sobre o tema.

Em sentido contrário, localizamos no artigo 22, I e XIII, a outorga de competência exclusiva à União para legislar sobre as seguintes matérias:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

...

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

Ainda o artigo 24, XI da CF, não contempla ao Município a possibilidade de legislar sobre matéria procedural:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XI - procedimentos em matéria processual;

A Constituição Federal conferiu expressa e exclusivamente à União, a faculdade para legislar sobre direito processual, eleitoral e cidadania. Referido artigo, traz preceitos declaratórios e autorizativos dessa e outras prerrogativas, deixando clara a supremacia em face dos demais entes da federação diante da relevância material. Inobstante, o parágrafo único do artigo autoriza mediante lei complementar, a delegação a outros entes sobre pontos específicos das faculdades.

Como visto acima, a cassação do mandato afeta diretamente os seus direitos políticos, como a interrupção do exercício do mandato para o qual foi eleito, e a inelegibilidade futura.

Somando-se a esses fatos, ainda se verifica todo o processo pelo qual o chefe do Poder Executivo Municipal, é eleito, tem disciplina edificada por normas expedidas pela União, que regulam os direitos políticos ativos e passivos.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

Em suma, somente é cidadão, aquele que preenche os requisitos das normas editadas pela União, como nas palavras de José Afonso da Silva:

Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.

Não parece lógico, que o legislador constituinte tenha alicerçado todo o processo eleitoral sob o pálio do ordenamento federal, e depois viria a permitir que outro ente (o Município), pudesse interferir no exercício dessas prerrogativas.

A cassação do mandato eletivo e a inelegibilidade superveniente são situações que se aquartelam nos direitos políticos, e não na órbita do direito administrativo, que guarda relação com os agentes políticos em sentido estrito, ou seja, os servidores, subordinados ao princípio da hierarquia.

A subtração do mandato atinge a cidadania do agente, sendo desafeto ao Município se imiscuir nessa seara. Fávila Ribeiro (apud CASTRO, José Nilo de. 1999), ressalta a natureza jurídica da cassação:

No impeachment é basicamente política a natureza da sanção principal, ao impor a perda do mandato eletivo, como também acontece com a medida acessória da inabilitação até oito anos. Os efeitos das duas cominações são essencialmente políticos. A primeira, caracterizada pela supressão de um mandato político, por seu nefasto desempenho, e a outra por expungir do status político do cidadão a dimensão passiva de acesso a cargos políticos, eletivos ou não, pelo prazo nunca inferior a oito anos. Vai esta última, além da inelegibilidade – privação do direito de concorrer a postos eletivos, distender-se ao exercício de qualquer atividade pública, enquanto perdurarem os efeitos da inabilitação política. Atingido está o direito político de sufrágio, permitindo que possa votar, e impedido que possa ser votado. É uma decapitação pela metade do direito imanente à cidadania.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

Parece claro que a competência legislativa para a tipificação e disposição do processo das infrações político-administrativas, reside na órbita federal, sendo desafeto ao Município legislar sobre esse tipo de matéria.

A redação dos artigos 29 e 30 da CF, não arrebatam as infrações político administrativas.

Os incisos do artigo 29 guardam relação somente com a auto-organização do ente, como relata José Afonso da Silva comentando citado artigo:

Com a Constituição de 1988 foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais, hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois,a capacidade de autogoverno municipal entre nós. A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades: (a) capacidade de autoorganização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do prefeito e dos vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

Ainda não se identifica a inserção das infrações político-administrativas, a regra do artigo 30, I da CF, eis que a autonomia municipal guarda relação com outras atividades, diversas daquelas reservadas exclusivamente aos demais entes.

Pode-se dizer em linhas gerais, diante da dificuldade em se demarcar com clareza o tema, que a prerrogativa municipal guarda relação com várias atividades cotidianas, em especial as atividades administrativas, como leciona novamente José Afonso da Silva:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO GABINETE DO PREFEITO

Os assuntos da Administração Municipal, seja na vertente institucional, seja na vertente funcional, são certamente de interesse local, pois é inequívoco que cabe exclusivamente ao Município definir os órgãos de sua Administração assim como os direitos e deveres do pessoal de sua Administração.

No tocante aos demais incisos do artigo 30 da CF, seus limites são claros, não comportando sequer em tese dispor sobre direitos políticos.

Assim, considerando que as disposições do artigo 22 da CF, são claras quanto à competência da União, em especial a possibilidade de legislar sobre direitos políticos e cidadania, além de matéria processual, e, em contraponto, não vislumbrando nos artigos 29 e 30, sequer em tese, a possibilidade de competência para edição de normas a respeito de direitos políticos, podemos concluir que a União se apresenta como única legitimada. Em arremate, o ilustre Jose Nilo de Castro assevera:

De direito político (aquisição, suspensão, perda, seu exercício) como da cidadania, é que a questão aqui cogita e sobre esta matéria só a União pode legislar (arts 15, caput e 22, I, XIII, CR). Falece, consequentemente, ao Município poder constitucional decorrente, diversamente do que se verifica com os Estados federados. A autonomia do Município, como se proclamou, é limitada, ante a supremacia tanto do Estado quanto e sobretudo da União.

A par do exposto, pode-se concluir que diante da ineficiência do chefe do Poder Executivo municipal, este pode se ver em subsunção a alguma das hipóteses dos ilícitos denominados infrações político-administrativas.

A ineficiência deriva do desapego a uma obrigação Constitucional prevista no caput do artigo 37, que impõe ao administrador o cumprimento de vários postulados, entre eles que seja eficiente em suas funções. Inobstante outras esferas de responsabilização (improbidade administrativa – art. 11 da LIA - ; criminal – art. 319 do CP -; etc), o Alcaide ainda fica sujeito às sanções específicas de cunho político, cujo pronunciamento é de exclusividade da Câmara Municipal.

Como os efeitos dessa perda do mandato, resvalam nos direitos políticos passivos do cassado, e consequentemente na sua cidadania, temos que a competência legislativa advém do disposto no artigo 22, I e XIII da CF, ficando afeta exclusivamente à União. Não resta identificado, pois, o enquadramento das infrações de cunho político-administrativo, nas previsões dos artigos 29 e 30 da CF.

As competências abarcadas pela autonomia municipal, guardam relação exclusiva com os interesses locais de auto organização e auto governo, não podendo este ente,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

GABINETE DO PREFEITO

restringir por norma local, direitos assegurados por leis federais (aqueles disciplinando os direitos políticos)."

(in: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=68053af2923e0020>)

Com efeito, "o agente político local conquista o mandato sob as normas constitucionais. Daí, seria um caos se lei municipal pudesse tirar este mesmo mandato. Ademais, se cogita da perda de direito político, não de função administrativa atípica.

Na função administrativa tem-se, em questão de responsabilização, o princípio da hierarquia; na função política inexiste hierarquia funcional. Com isso, somente lei federal é que pode definir as hipóteses de perda de mandato eletivo – sanção política autônoma, não administrativa. Não se deve confundir o ato censurável, que resulta da prática administrativa, com a responsabilização político – administrativa.

A perda de mandato é tema constitucional, ligado ao direito relativo à cidadania (artigo 14, caput, da Carta Magna).

Por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, o Supremo Tribunal Federal, na *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 11.628-8*, interposta pelo Estado de Santa Catarina, suspendeu dispositivos da Constituição daquele Estado e do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, que dispunha sobre definição e regras de processamento de *impeachment*. (A ementa segue mais adiante)

Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, que não são ilícitos penais, mas *infrações político – administrativas*, devem ser tratados apenas pela União, porque se cogita de sanção, punição, de pena que é política, que se adstringe e tem a ver com a cidadania, e não sanção administrativa atípica, que tem a ver com os servidores públicos.

A Constituição Federal concedeu autonomia para os Municípios elaborarem suas Leis Orgânicas, as quais se prestam a organizar o governo local e prover sua administração. Todavia, tal autonomia não é plena, restando restrita à observância dos princípios e diretrizes previstos nas Constituição Federal e Estadual."

(in: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-46/infracoes-politico-administrativas-do-prefeito/>)

E nessa conformidade, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que afasta a competência dos municípios para legislar sobre o tema:



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PENAL E CONSTITUCIONAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE. TIPIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO STF. 1. A tipificação do crime de responsabilidade é da competência legislativa privativa da União. Precedente: ADI n. 2220, Relatora a Ministra Cármem Lúcia, Plenário, Dje de 7.12.2011. 2. In casu, o acórdão recorrido assentou: “Representação por inconstitucionalidade. Artigo 4º, da Lei n. 1.692, de 26 de março de 1991. Competência privativa da União (artigo 22, I, da Constituição Federal de 1988). Matéria Penal. Declaração de Inconstitucionalidade do citado dispositivo. Decisão unânime. - Dispondo o artigo 4º, da Lei Municipal n. 1.692, de 26 de março de 1991, que ‘constitui crime de responsabilidade, se da autoridade e infração político-administrativa, do servidor, a sonegação de informações ou o cerceamento do acesso aos documentos solicitados’, praticou o Poder legislativo Municipal atividade legislativa para a qual é duplamente incompetente, por faltar-lhe previsão em sua matriz constitucional imediata, que o artigo 358, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e por haver previsão expressa de que tal competência é privativa da União, como ressaltou a dnota Procuradoria Geral do Estado.” 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

AI 515894 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO. AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgamento: 28/08/2012. Órgão Julgador: Primeira Turma.

Ainda nessa linha, o julgado da mesma Suprema Corte:

“(...) tem-se que a autoridade reclamada, ao entender que as normas locais e estaduais se sobrepõem ao que dispõe a legislação nacional naquilo que tange à disciplina de processo e julgamento de crimes de responsabilidade, afronta o que determina a **SV 46**, assim como o que decidido na **ADPF 378/DF**, porquanto legitima o recebimento de denúncia e da deliberação pela cassação do mandato do prefeito do Município de Novo Progresso/PA por escrutínio secreto. Nesse sentido: **Rel 22.034/SP**, Rel. Min. Roberto Barroso, 24/11/2015. Ante o exposto, nos termos do art. 161, parágrafo único, do **Regimento Interno** desta Suprema Corte, julgo procedente a presente reclamação para cassar a decisão reclamada proferida no Agravo de Instrumento (...), para que outra seja proferida observando-se a Súmula Vinculante



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO
GABINETE DO PREFEITO**

[Rcl 24.727, rel. min. Dias Toffoli, dec. monocrática, j. 2-5-2018, DJE 87 de 7-5-2018.]

Relevante a transcrição da Súmula Vinculante nº 46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Municipal enfrentada, tendo em vista que, de uma só penada, o texto invade a competência privativa da União, ferindo o artigo 22, I e VIII e os artigos 29 e 30 da Constituição da República, a Súmula Vinculante nº 46 do Supremo Tribunal Federal e o artigo 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Estas, Sr. Presidente, são as razões do VETO PARCIAL ora apresentado, que submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

Aproveito a oportunidade para manifestar a Vossa Excelência e aos demais membros dessa Egrégia Casa Legislativa protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente;

RENATO BRAVO

Prefeito

**Excelentíssimo Senhor Presidente
Vereador ALEXANDRE CRUZ
MD. Presidente da Câmara Municipal de Nova Friburgo**