



Protocolado em:

OF - 125/2018 10/04/2018 17:34

Referente ao documento DOCUMENTO EXTERNO nº 728/2017

OFÍCIO nº OF - 125/2018

Caxias do Sul, 10 de Abril de 2018.

Ilmo. Sr.
Vereador Edson da Rosa
MD. Presidente da Comissão Processante
Nesta

1. Do recebimento da denúncia

No dia 11 de dezembro de 2017, Aládia Fortuna Peccin, Alexandro Pires de Souza, Aline Berenice Gonçalves Ferreira, Aline Fernanda Zilli, Augusto César Alves da Silva, Camila Calegari de Blanco, Eleni Rosa Semeler, Elisabeth Teresa Bernardi Borges, Elisângela da Silva Ribas, Fernando José Ferreira Weber, Flávia Angelina Cislighi, Helenice Pereira dos Santos Mello, Janio Pereira Nunes, José Otílio Pretto, Luan Moraes da Luz, Luciano Balen, Luís Carlos Ferreira Júnior, Luiz Pizzetti, Marciano Correa da Silva, Marcos Wilson da Silva, Marinês Paternoster, Necimara de Quadros de Brito, Paloma Erthal, Rosemar da Silva Dias, Sérgio Antônio Cemin, Silvana Piccoli, Tatiana Furlan, Tatiana Trindade e Terezinha Tomazia da Silva Scheidt protocolaram, na Câmara Municipal de Caxias do Sul *"denúncia para apuração de infrações político-administrativas, com pedido de impeachment, em face do senhor Prefeito Municipal Daniel Antônio Guerra"*.

O pedido fundamenta-se em fatos que podem ser assim resumidos:

a) infração nº 1: suposto descumprimento de sentença coletiva em ação civil pública, devido à disponibilização de vagas em estabelecimentos de educação infantil para turnos de apenas 4 (quatro) horas e de impedir famílias já



contempladas com vagas de realizar matrículas, além de promover a desestruturação do processo de contratação e remuneração dos educadores infantis, ocasionando greve da categoria.

b) infração nº 2: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 6.967, de 30 de julho de 2009 (Financiarte), contemplando-se apenas 18 projetos de 184 cadastrados, com investimento de recursos de menos de 0,3% do total de 1% da receita de ISSQN e IPTU; e da Lei Municipal nº 8.178, de 19 de dezembro de 2016 (Sistema Municipal de Cultura de Caxias do Sul), que estabelece como princípio orientador do Governo Municipal a ampliação progressiva de recursos aplicados na cultura, além de ter promovido o emprego irregular de verbas ou rendas públicas de recursos financeiros do Sistema Municipal de Cultura em outras áreas.

c) infração nº 3: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 3.871, de 22 de setembro de 1992, e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), ao promover, sem a aprovação do Conselho Municipal de Saúde e sem consulta à comunidade, a terceirização do Posto de Pronto-Atendimento 24 horas e o programa UBS+, bem como o descumprimento da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que autoriza a participação complementar de entidades privadas somente quando as disponibilidades do SUS forem comprovadamente insuficientes para garantir a cobertura assistencial.

d) infração nº 4: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, que estabelece a composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ao não manter a paridade obrigatória na composição do Conselho, excluir o representante das Associações de Recicladores de sua composição e dar posse a representantes de entidades que não fazem parte do conselho.

e) infração nº 5: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 8.183, de 21 de dezembro de 2016, que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Caxias do Sul, em razão do não atendimento das metas definidas nos seus eixos temáticos, e perda do prazo para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, que findaria em 31 de dezembro de 2017, privando o Município de ter acesso a recursos da União destinados ao setor.



f) infração nº 6: suposta prática de atos impeditivos do regular funcionamento da Câmara Municipal, prejudicando sua função de fiscalização, bem como descumprimento da Lei Orgânica do Município (LOM), ao nomear, por meio de Decreto, o Vereador Chico Guerra para representar a Câmara Municipal na Comissão Especial de ocupação do prédio da MAESA.

g) infração nº 7: suposta usurpação de atos privativos da Câmara Municipal, determinando ao Chefe de Gabinete que extinguisse o mandato do Vice-Prefeito, e à Procuradoria-Geral do Município para que promovesse ação judicial declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito, além da expedição de ordem de serviço declarando ilegais e ineficazes todos os atos do Vice-Prefeito, inclusive os atos futuros.

Ao final, os denunciantes requereram o recebimento da denúncia, o afastamento do denunciado do cargo, a instauração de procedimento investigatório e a cassação do mandato de Prefeito Municipal de Caxias do Sul.

A denúncia foi incluída na pauta da sessão imediata seguinte ao recebimento pelo Presidente da Câmara Municipal, na forma do disposto no art. 5º, inciso II, do Decreto-Lei nº 201/67, para ser lida e consultado o Plenário sobre seu recebimento.

Conforme os Anais da 127ª Sessão Ordinária da XVII Legislatura, a denúncia foi recebida por maioria de 18 (dezoito) votos favoráveis e 4 (quatro) votos contrários, passando-se, imediatamente, ao sorteio da Comissão Processante.

2. Do sorteio da Comissão Processante

Foram sorteados os vereadores Edson Paulo Theodoro da Rosa, eleito presidente da Comissão Processante; Edio Elói Frizzo, eleito Relator, e Velocino Uez, tudo na forma do art. 5º inciso II, do Decreto-Lei nº 201/67.

3. Da notificação do denunciado

Entregue o processo ao Presidente da Comissão Processante, providenciou-se a notificação do denunciado, no dia 15 de dezembro de 2017.



A notificação teve que ser repetida, contudo, por força de decisão liminar proferida no mandado de segurança nº 9008375-49.2017.8.21.0010, distribuído à 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Caxias do Sul, ainda não julgado.

A nova notificação foi encaminhada no dia 22 de dezembro de 2017, momento a partir do qual iniciou o prazo para a apresentação de defesa prévia (art. 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/67).

Por força de decisão liminar proferida no mandado de segurança nº 9000035-82.2018.8.21.0010, também em tramitação na 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Caxias do Sul, e ainda não julgado, o prazo para a defesa prévia do denunciado foi postergado para ter início no dia 1º de fevereiro do corrente.

4. Da defesa prévia do denunciado

No dia 9 de fevereiro, a defesa prévia foi protocolada, alegando o denunciado, em apertada síntese, que apenas as infrações político-administrativas eram passíveis de julgamento pela Câmara Municipal, reputando que os tópicos 2, 3, 4, 5 e 7 da denúncia não estariam sujeitos ao julgamento político, inexistindo, por outro lado, justa causa para o prosseguimento da denúncia.

Quanto à primeira infração (de acordo com a ordem da denúncia), o denunciado sustentou não ter descumprido sentença coletiva em Ação Civil Pública, pois envidou todos os esforços possíveis para o cumprimento das decisões judiciais fundamentadas na sentença coletiva. Alegou que, no dia 16 de novembro de 2017, foi feita uma reunião com o Ministério Público para esclarecer as medidas em curso e que a sentença coletiva não determinou que o provimento das vagas fosse para o turno integral, havendo já decisão judicial autorizando a inclusão de crianças em vagas de turno de 4 horas. Sustenta que as decisões liminares, ou já foram ou estão sendo cumpridas, e em alguns casos foi feito pedido de diligência em face de inconsistências ou ausência de informações nas execuções de sentença.

Quanto à segunda infração, sustentou que o atraso no repasse dos recursos do



Financiarte decorreu do sequestro de rendas públicas relacionado ao "*caso Magnabosco*". Apontou a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, pois vincularia receita de impostos ao financiamento de programa de apoio à Cultura, contrariamente ao disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual, já tendo sido deferida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076178847, suspendendo os efeitos do mencionado dispositivo legal.

Quanto à terceira infração, alegou não ter havido ilegalidade na sua conduta, pois somente teria dado impulso ao chamamento público e à qualificação das Organizações Sociais para a terceirização do Posto de Pronto-Atendimento 24h contando com a aprovação do Conselho Municipal de Saúde. Devido à não aprovação do Conselho, determinou a revogação do procedimento licitatório.

Quanto à quarta infração, sustentou não ter havido interferência na composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, pois competir-lhe-ia apenas nomear os indicados, não podendo exigir das entidades a realização das indicações e que todos os indicados foram nomeados. Sustentou, ainda, a existência de rodízio entre as entidades ecológicas e dos recicladores. Já no que diz respeito ao o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul, ele apenas mudou o nome para Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul.

Quanto à quinta infração, o denunciado argumentou que as metas de 2016 não foram cumpridas pela Administração anterior e que, no orçamento para 2017, não foram previstos recursos para algumas delas.

Quanto à sexta infração, apontou que nenhum dos fatos nele narrados tem o potencial de impedir o regular funcionamento da Câmara Municipal. Citou a LOM, que faculta o convite ao Prefeito Municipal e prevê a convocação de Secretários para a prestação de esclarecimentos, e que somente a recusa de resposta a pedido de informação por escrito ensejaria infração, sendo, mesmo assim, o julgamento da ilicitude da recusa de competência do Poder Judiciário. Alegou que a competência para a criação de conselhos é privativa do Prefeito Municipal e, por isso, nomeou o Vereador Chico Guerra, tendo revogado o decreto de nomeação diante da polêmica provocada.



Quanto à última infração da denúncia, asseverou não ter tentado cassar o mandato do Vice-Prefeito, tendo sido inclusive excluído do polo passivo da demanda proposta por este (mandado de segurança). Ademais, não teria sido ele quem praticou o ato mencionado na denúncia (Ofício nº 131/2017). Atestou não ter havido ilegalidade na determinação de anular ordem de serviço do Vice-Prefeito, pois este não teria competência para a expedição de atos normativos. Segundo o denunciado, nunca teria faltado com o decoro no cargo.

Ao final, requereu o arquivamento da denúncia, com fundamento no art. 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/67, apresentado rol de testemunhas.

5. Do parecer prévio da Comissão Processante

No dia 15 de fevereiro do corrente ano, a Comissão Processante acolheu o relatório do Vereador que o presente subscreve e proferiu parecer pelo prosseguimento da denúncia, rejeitando as questões levantadas na defesa preliminar.

Considerou-se que os fatos imputados ao denunciado poderiam representar, em tese, infrações político-administrativas, haja vista haver indícios da autoria e prova da materialidade dos fatos, bem como a circunstância de que o art. 85 da Constituição Federal considera como infrações político-administrativas não apenas os fatos listados pelas leis especiais, mas quaisquer atos que "*atentem contra a Constituição Federal*", inclusive os atos atentatórios à existência da União, ao livre exercício dos Poderes constitucionais, ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, à probidade na administração e ao cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Ademais, o inciso X do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67 considera infrações político-administrativas quaisquer condutas incompatíveis com a dignidade e o decoro do cargo.

O parecer prévio apontou, ainda, que o princípio da substanciação desvincula o julgador dos fundamentos jurídicos apresentados pelas partes, ligando-o apenas aos fatos apresentados, motivo pelo qual o enquadramento legal dado pelos denunciantes não importava razão suficiente para o arquivamento da denúncia, havendo justa causa (indícios de autoria e prova da materialidade dos fatos) para a



instrução do processo.

6. Da instrução do processo

Em 21 de fevereiro de 2018 (OFÍCIO nº OF - 51/2018), foram designados o depoimento pessoal do denunciado e a oitiva das testemunhas arroladas pela defesa, conforme o seguinte cronograma:

a) para o dia 5 de março de 2018, às 9 horas, o depoimento do denunciado;

b) para o dia 6 de março de 2018, às 14h30, oitiva das testemunhas Júlio César Freitas, Chefe de Gabinete; e Luiz Eduardo Caetano, Secretário de Governo;

c) para o dia 7 de março de 2018, às 14h30: oitiva das testemunhas Darcy Ribeiro; Fernando Vivan; e Deyse Piovesan;

d) para o dia 8 de março de 2018, às 14h30: oitiva das testemunhas Patrícia Rasia, Secretária de Meio Ambiente; e Marina Mattiello, Secretária de Educação; e

e) para o dia 9 de março de 2018, às 9 horas: oitiva das testemunhas Joelmir da Silva Neto, Secretário de Cultura; e Leonardo da Rocha de Souza.

Na data aprezada para a oitiva do denunciado, 5 de março de 2018, este não compareceu, tendo seu procurador justificado a ausência em razão do ajuizamento de mandado de segurança questionando atos do processo, inclusive a ordem das oitivas.

No dia 6 de março, foram ouvidas as testemunhas Júlio César Freitas, Chefe de Gabinete; e Luiz Eduardo Caetano, Secretário de Governo.

No dia 7 de março, foi ouvida a testemunha Deyse Piovesan. A defesa também requereu a dispensa das testemunhas Darcy Ribeiro e Fernando Vivan,



pedido acolhido pela presidência da Comissão, com a concordância dos demais membros.

No dia 8 de março, o Presidente da Comissão Processante foi notificado de decisão liminar proferida no mandado de segurança nº 9001207-59.2018.8.21.0010, oriundo da 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública desta Comarca, que determinou "*a colheita do depoimento pessoal do impetrante ao final da prova oral*". Foram ouvidas, nesta data, a testemunha Patrícia Rasia, Secretária de Meio Ambiente; e Raquel Boijink Baldasso, em substituição à testemunha Marina Mattiello.

No dia 9 de março, depôs a testemunha Joelmir da Silva Neto, Secretário de Cultura. A testemunha Leonardo da Rocha Souza não pode comparecer, tendo sido seu depoimento adiado para o dia 19 de março de 2018.

Em 15 de março de 2018, considerando a necessidade de bem esclarecer os fatos, tendo em vista que os depoimentos das testemunhas arroladas pela defesa mencionaram documentos não constantes dos autos do processo, o Presidente da Comissão Processante determinou as seguintes diligências complementares:

a) à Assessoria Jurídica da Câmara Municipal, a juntada de cópia da ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito e da ação de mandado de segurança por ele interposto contra o denunciado, além de cópia do Decreto Municipal nº 18.713/2017;

b) à Central de Licitações do Município de Caxias do Sul-CENLIC, o fornecimento de cópia integral da Chamada Pública nº 180/2017, cujo objeto foi a "*seleção de entidade privada, sem fins lucrativos, qualificada como organização social na área da saúde, para gestão e operacionalização do Pronto Atendimento 24 horas.*";

c) ao Conselho Municipal de Saúde, o fornecimento de cópia das atas de suas reuniões, nas quais foi discutido o projeto de gestão compartilhada do Posto de Pronto-Atendimento 24h e o programa UBS+;



d) ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, o fornecimento de cópia de seu Regimento Interno, com todas as alterações, e da atas de reunião do ano de 2017;

e) ao Setor de Protocolo e Arquivo da Câmara Municipal, a juntada de cópia integral da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual referente ao ano de 2017;

f) à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, dados sobre os valores efetivamente aplicados, no ano de 2017, dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente; e

g) e à Secretaria Municipal de Educação, informações, ano a ano, desde 2013, das vagas disponíveis e a efetiva ocupação destas, em relação à educação infantil.

As diligências foram atendidas, estando os documentos junto aos autos do processo.

Ainda no dia 15 de março de 2018, o procurador do denunciado informou a impossibilidade de comparecimento da testemunha Leonardo da Rocha Souza no dia aprazado, requerendo a designação de sessão para sua oitiva para o dia 9 de abril de 2018. Diante deste pedido, a sessão do dia 19 de março foi cancelada.

No dia 22 de março de 2018, a testemunha Leonardo da Rocha Souza foi dispensada de depor, conforme já havia sido requerido pela defesa, e, atendendo à decisão proferida no mandado de segurança nº 9001207-59.2018.8.21.0010, foi designada a data de 26 de março de 2018, às 9 horas, para a colheita do depoimento pessoal do denunciado, que não compareceu na data aprazada, justificando seu procurador a ausência em razão do não julgamento do mérito das questões levantadas nos já citados mandados de segurança.

Com a última sessão de oitivas das testemunhas, foi encerrada a fase de instrução e dada imediatamente vistas dos autos para a apresentação de razões escritas pela defesa.

7. Das razões escritas apresentadas pelo denunciado



De início, o denunciado alega que não lhe teriam sido franqueados os autos do processo, mas *"somente a cópia"*, *"sem qualquer atestado de que a referida cópia é idêntica ao original"*, e tal circunstância importaria em cerceamento de defesa. Alega, também preliminarmente, o esgotamento do prazo de 90 dias para o encerramento do processo, pois não teria havido ordem judicial determinando a *"suspensão do processo e sim a suspensão da eficácia"* da primeira notificação, realizada em 15 de novembro de 2017.

Quanto ao mérito, sustentou o seguinte, em relação às infrações articuladas na denúncia:

a) em relação à primeira infração, o alegado descumprimento de ordens judiciais relacionadas ao provimento de vagas em escolas de educação infantil configura crime de responsabilidade previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 e não infração político-administrativa, tendo a testemunha Raquel Baldasso, Secretária de Educação em exercício, comprovado não ter havido o descumprimento de nenhuma decisão judicial, atribuindo eventual descumprimento da sentença coletiva à administração anterior.

b) em relação à segunda infração, o alegado descumprimento da legislação municipal relacionada à cultura também configuraria crime de responsabilidade nas modalidades previstas no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, e não infração político-administrativa. Em relação a esta acusação, a testemunha Joelmir da Silva Neto teria comprovado que o atraso no lançamento do edital para a seleção dos projetos beneficiários decorreu do sequestro de recursos públicos por conta do *"caso Magnabosco"* e da edição da Lei nº 13.019/17. Destacou a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, e que a testemunha atestou que *"em nenhum momento recebeu ordens do denunciado para descumprir qualquer legislação vigente"*. Advoga que, se a medida liminar na ADI antes mencionada não tivesse sido concedida, os recursos previstos na lei municipal teriam sido repassados, tendo os denunciantes imputado irregularidades ao denunciado *"até mesmo antes do tempo legal esvair-se"*, uma vez que a Administração teria até o dia 31 de dezembro de 2017 para realizar os repasses.

c) em relação à terceira infração, não se pode falar em descumprimento da lei quanto *"às ações de gestão municipal de saúde"*, pois como teria ficado



comprovado pelo depoimento da testemunha Deysi Piovesan, Secretária Municipal de Saúde, *"as ações administrativas na área da saúde que dependem de aprovação do Conselho Municipal de Saúde foram precedidas de tal ato"*. Quanto ao processo de terceirização do Posto de Pronto-Atendimento 24 horas, alega que a Administração apenas deu impulso às *"ações iniciais"*, levando *"dados e informações concretas"*, com o objetivo de *"firmar contratos de gestão para a área da saúde"* *"contando com a anuência do Conselho Municipal de Saúde"*, carecendo a denúncia de *"tipicidade, eis que ausentes autoria e materialidade"*.

d) em relação à quarta infração, defende a ausência de infração às regras sobre a composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois incumbia às entidades participantes a indicação dos seus representantes e muitas delas não o fizeram, conforme relato da testemunha Patrícia Rasia, Secretária da pasta, e atas do COMDEMA. Informa que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais apenas mudou de nome para Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul;

e) em relação à quinta infração, a respeito do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, advoga a tese de que as metas não foram cumpridas porque a lei foi aprovada a menos de 15 dias do fim do governo anterior, e que no orçamento de 2017, aprovado ainda em 2016, não foram destinados recursos para o atendimento de algumas dessas metas.

f) em relação à sexta infração, todas as testemunhas, secretários municipais, negaram existir ordem para não receber ou atender os vereadores, indicando, algumas das testemunhas, vereadores que foram *"recebidos em seus gabinetes quando provocados para reuniões"*.

Assevera que ainda que se confirmasse ordem no sentido de não se dar atendimento a vereadores, não se trataria de infração político-administrativa, pois ela não impediria o funcionamento normal da Câmara Municipal. De acordo com a defesa, o denunciado só responderia por crime de responsabilidade, cujo julgamento seria de competência do Poder do Judiciário, se deixasse de atender pedido de informação por escrito no prazo legal (trinta dias).

Quanto à nomeação do Vereador Chico Guerra para compor a Comissão Especial de ocupação do prédio da Maesa, sustenta que a presença do líder de



governo em Comissão criada pelo Poder Executivo não interfere na harmonia, independência e funcionamento dos poderes municipais.

g) em relação à sétima e última infração, o denunciado nunca teria tentado "cassar" o mandato do Vice-Prefeito. Não foi o denunciado o autor do Ofício nº 131/2017 e ele não ordenou à Procuradoria-Geral do Município o ajuizamento da ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito. Ademais, a justiça comum teria acolhido a ilegitimidade passiva do denunciado no mandado de segurança impetrado pelo Vice-Prefeito, entendendo não ter sido ele o autor do ato tido como ilegal. Defende não ser ilegal a edição da ordem de serviço nº 03/2017, posto que o Vice-Prefeito não possuiria competência para editar a ordem de serviço por ela anulada.

Ao final, requereu o reconhecimento da consumação do prazo de decadência previsto no art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67, com o arquivamento do processo, e, no mérito, a improcedência da denúncia.

8. Do relatório final

Sr. Presidente, Vereador Edson da Rosa, e Vereador Velocino Uez.

A peça acusatória elenca sete infrações político-administrativas supostamente praticadas pelo Prefeito Municipal de Caxias do Sul, a saber:

- a) descumprimento de decisão judicial quanto a vagas para educação infantil;
- b) descumprimento das leis municipais relacionadas à cultura (Financiarte);
- c) descumprimento de leis federais e municipais relacionadas à saúde (terceirização do Posto de Atendimento 24h e Programa UBS+);
- d) descumprimento de lei municipal quanto à composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente;



e) descumprimento da lei municipal sobre o plano municipal de gestão de resíduos sólidos e falta de atendimento das metas definidas;

f) impedimento do funcionamento regular da Câmara Municipal; e

g) descumprimento da lei e de decisão judicial em relação ao mandato do Vice-Prefeito.

Nos termos do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/67, quando for apresentado o parecer final pela procedência ou improcedência das acusações, e convocada pelo Presidente da Câmara Municipal a sessão de julgamento, os nobres pares deverão promover "*tantas votações nominais*" "*quantas forem as infrações articuladas na denúncia.*" (inciso VI).

Assim sendo, convém que a conclusão deste relatório, quanto às infrações articuladas na denúncia, seja dada por infração, a fim de facilitar o entendimento e organizar o futuro julgamento, o que se fará a partir deste momento.

Antes, porém, cumpre debater as preliminares levantadas pelo denunciado.

Quanto ao alegado cerceamento de defesa, dado pelo fato de seu procurador não ter tido acesso aos autos originais, mas apenas a "*cópia*", que ele alega não conter "*qualquer atestado de que a referida cópia é idêntica ao original*", não há indícios de que isso tenha prejudicado o contraditório ou a ampla defesa.

Estranha-se, inclusive, a Comissão Processante não ter sido comunicada ou provocada sobre a questão antes do esgotamento do prazo para as razões escritas, para determinar ao setor competente a entrega dos autos originais e a devolução do prazo por inteiro.

A "*cópia*" do processo foi retirada em carga pelo advogado do denunciado no



dia 28 de março e somente com a entrega das razões escritas, no dia 2 de abril, a questão foi levantada pelo procurador do denunciado. Ou seja, a defesa teve cinco dias para requerer ao Presidente da Comissão Processante a entrega dos autos originais e a devolução do prazo para apresentar razões finais, mas não o fez.

Ora, é sabido que as nulidades processuais somente serão decretadas quando existir prejuízo às partes, como expressamente dispõem os artigos 276 a 283 do Código de Processo Civil e o art. 563 do Código de Processo Penal.

Embora o entendimento desta Comissão Processante seja o de que o processo de impeachment rege-se subsidiariamente pelo Código de Processo Civil, conforme art. 15 deste Código, destaca-se o disposto no art. 566 do Código de Processo Penal, por sua relevância no deslinde da apuração de infrações de toda espécie:

"Não será declarada a nulidade de ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa."

Se mesmo com as "cópias" do processo o denunciado conseguiu produzir sua defesa de forma satisfatória, posto inexistir qualquer alegação específica de prejuízo, só uma alegação genérica, é de se concluir que não houve dano concreto e real para o contraditório e a ampla defesa.

De qualquer modo, apesar da alegação de cerceamento de defesa, o denunciado nada demandou quanto a esta preliminar em seus pedidos, limitando-se a requerer o reconhecimento da decadência, com fulcro no art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67, e, no mérito, a improcedência da denúncia.

Assim sendo, inexistindo prova do prejuízo alegado, o que se confirma pelo fato do denunciado não ter protestado antes da entrega das razões finais pelo acesso aos autos originais, não ter requerido a devolução do prazo e não ter demonstrado indícios de que as cópias não correspondem ao original, **a preliminar deve ser rejeitada.**



Quanto à preliminar de decadência em razão de ter transcorrido mais de 90 (noventa) dias desde a notificação e o processo não ter sido concluído neste prazo, melhor sorte não socorre o denunciado.

Há precedente do nosso Tribunal de Justiça, e nem poderia ser diferente, de que não se computa no prazo previsto no art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67, os dias em que o processo esteve suspenso por força de decisões judiciais:

*"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. CASSAÇÃO DO MANDATO DO PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUIZ GONZAGA/RS. PERÍODO DE ATUAÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE. PRAZO DECADENCIAL DE 90 DIAS PREVISTO NO INC. VII DO ART. 5º DO DECRETO-LEI 201/67 NÃO EXTRAPOLADO. AUSÊNCIA DE NULIDADE NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DA CASA LEGISLATIVA. CONTAGEM DO PRAZO TUMULTUADA EM FACE DAS INÚMERAS DEMANDAS JUDICIAIS AFORADAS PELO APELANTE. Hipótese em que o apelante, ex-prefeito municipal, ingressou com diversas ações judiciais, todas com vistas a obstaculizar ou declarar a nulidade do processo de cassação, as quais, por sua vez, ensejaram inúmeros recursos a este Tribunal. **Em decorrência da judicialização do processo de cassação, a contagem do prazo de 90 dias previsto no inc. VII do art. 5º do Decreto-Lei 201/67 restou tumultuada, tendo sido por diversas vezes interrompida.** Deste modo, quando declarada a cassação do mandato pela Câmara de Vereadores, haviam transcorridos 89 dias desde o início dos trabalhos da comissão processante, inexistindo, assim, a decadência alegada pelo apelante. **Cumprе destacar que, por óbvio, não se pode incluir na contagem de tal prazo os atos anulados pelas decisões judiciais.** Por fim, o apelante inova no apelo ao alegar a desproporcionalidade da pena aplicada e postular sua redução, uma vez que tal pedido não é objeto da ação. Apelo desprovido. Unânime. (Apelação Cível Nº 70070286737, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 28/09/2016)"*

Alega o denunciado que nenhuma das decisões proferidas nos mandados de segurança nº 9008375-49.2017.8.21.0010 e nº 9000035-82.2018.8.21.0010 determinou a suspensão do processo de cassação do seu mandato.

Tal afirmação não poderia ser menos verdadeira.



Em primeiro lugar, a decisão proferida nos autos do processo nº 9008375-49.2017.8.21.0010 foi claríssima ao determinar a "*renovação do ato de notificação previsto pelo art. 5º, III, do Decreto-lei 201/67, relativo à denúncia 728/2017*", o que equivale a declarar a primeira notificação, feita em 15 de dezembro de 2017, sem efeito.

Se o ato principal é declarado sem efeito, é de lógica elementar que os atos subsequentes, que dele são dependentes, também não produzem efeitos. Assim sendo, o prazo previsto no art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67, que começa a contar da "*data em que se efetivar a notificação do acusado*", só teria início a partir da segunda notificação, concretizada em 22 de dezembro de 2017.

Ocorre que nem mesmo nesse caso se pode considerar deflagrado o prazo de 90 dias para a conclusão do processo. Isso porque é preciso um esforço hercúleo de interpretação criativa para sustentar que a prorrogação do prazo para a defesa prévia, protelada para o dia 1º de fevereiro de 2018, por força de decisão proferida no mandado de segurança nº 9000035-82.2018.8.21.0010, não teria suspenso o processo político-administrativo (suspensão implícita).

Em primeiro lugar, porque é lógico que, se o prazo para a defesa foi prolatado, não correndo durante o recesso parlamentar, que vai de 15 de dezembro a 1º de fevereiro, e sendo certo que antes da apresentação da defesa prévia nenhum outro ato poderia ser validamente praticado pela Comissão Processante, o processo estava suspenso, não podendo haver contagem de nenhum prazo.

É elementar que o prazo de 90 dias pressupõe que a defesa prévia seja apresentada no prazo de dez dias, contados da notificação do denunciado e de que o parecer prévio da Comissão Processante seja apresentado no prazo de 5 dias "*Decorrido o prazo de defesa*" (art. 5º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/67), isto é, pressupõe-se que todos os atos sejam praticados de forma sequencial e ininterrupta.

No momento em que o Poder Judiciário, por provocação da parte denunciada, interrompe essa continuidade dos prazos, protelando o prazo para a defesa prévia, que de 10 dias passou a 41 dias, tornou impossível o cumprimento do disposto no



art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67, por ato provocado pela própria defesa.

De fato, considerando que decisão judicial protelou o prazo para a defesa prévia de 22 de dezembro de 2017 a 1º de fevereiro de 2018, totalizando os já mencionados 41 dias, e que isso representa praticamente a metade (45,5%) do prazo para a conclusão do processo (art. 5º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67), é impossível obter-se um resultado útil sem considerar-se suspenso o curso de todos os prazos do processo. Se àquela decisão somarmos o prazo para a defesa prévia (10 dias), o prazo para a emissão de parecer prévio (5 dias) e o prazo para as razões (5 dias), sobrariam apenas 29 (vinte e nove) dias dos 90 dias previstos em lei para a instrução, emissão do parecer final e sessão de julgamento.

E tudo isso provocado pela própria defesa do denunciado.

Em segundo lugar, foi o próprio denunciado quem sustentou, naquele mandado de segurança, a aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara Municipal, cujo art. 54 dispõe claramente sobre a **interrupção dos prazos durante o recesso parlamentar**:

"Art. 54. O recesso da Câmara interrompe todos os prazos previstos na presente seção."

E foi justamente com fundamento no recesso parlamentar que a decisão liminar determinou a prorrogação do prazo para a apresentação de defesa prévia:

*"(...) inexistindo notícia de que o Poder Legislativo local esteja a trabalhar em período extraordinário (hipótese prevista na Lei Orgânica Municipal) **concluiu-se que, de fato, a nova notificação para defesa do impetrante (repetida por força da decisão proferida no primeiro mandamus) ocorreu já na fluência do recesso legislativo, na forma do art. 41 da citada lei.***

Por conseguinte, em um juízo sumário, mostra-se prejudicial ao direito de ampla defesa (e sem aparente justo motivo) que a contagem do decêndio legal ocorra, de forma integral, em período em que a própria comissão processante está em recesso, ou sejam em que não verificada por ela própria a urgência em dar



seguimento ininterrupto ao trabalho já iniciado no ano de 2017."

O Código de Processo Civil, em seu art. 313, inciso VI, determina taxativamente a suspensão do processo "*por motivo de força maior*".

É patente que decisão judicial protelando prazos processuais em processo administrativo é um caso de força maior. De acordo com o art. 393, parágrafo único, do Código Civil: "*O caso fortuito ou de força maior verifica-se no **fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.***". Nem a Câmara Municipal, nem a Comissão Processante poderiam evitar ou impedir o cumprimento de decisão judicial.

Por fim, cai por terra a tese do denunciante, haja vista ter ele praticado atos incompatíveis com o reconhecimento da decadência. Por exemplo, no dia 15 de março de 2018, o procurador do denunciado peticionou requerendo a alteração da data da oitiva da testemunha Leonardo da Rocha Souza para o dia **9 de abril de 2018.**

É consagrado o entendimento da vedação ao *venire contra factum proprium*, ou seja, vedam-se as condutas contraditórias, inclusive em matéria processual.

*"APELAÇÃO CÍVEL. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. AÇÃO DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, NA FORMA POSTULADA PELO AUTOR. **VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM. VEDAÇÃO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE. O comportamento do autor mostrou-se contraditório ao pedir a desconstituição da sentença neste grau de jurisdição, notadamente porque a ação foi extinta em razão do seu próprio pedido de desistência, na forma do artigo 485, inciso I, do CPC/2015. GRATUIDADE JUDICIÁRIA. Ante a necessidade demonstrada, resta deferido o benefício. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível nº 70076956184, Décima Terceira Câmara Cível, TJRS, Relator: Elisabete Correa Hoeveler, Julgado em 29/03/2018)"***

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.



TEMPESTIVIDADE RECURSAL. Sendo o recurso de agravo de instrumento ajuizado dentro do prazo legal, deve ser rejeitada a preliminar contra-recursal de intempestividade. DESISTÊNCIA DA AÇÃO. A desistência produz efeitos após homologação judicial, não sendo dado a parte desistente beneficiar-se com impugnação do ato a que ela própria deu causa, sob pena de ofensa ao princípio da vedação do comportamento contraditório (nemo potest venire contra factum proprium) - máxima da boa-fé objetiva. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL REJEITADA. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70073856916, Vigésima Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 29/08/2017)"

Por tais razões, **a preliminar deve ser rejeitada.**

Passamos, agora, ao mérito das infrações articuladas na denúncia:

8.1. Infração nº 1: suposto descumprimento de decisão judicial em Ação Civil Pública quanto à reserva de vagas em estabelecimentos de educação infantil: disponibilização de vagas da rede escolar por período parcial e impedimento de matrícula por famílias já contempladas com vagas em execução de sentença coletiva. Desestruturação do processo de contratação e remuneração dos educadores infantis e greve da categoria.

A acusação alega que o denunciado estaria descumprindo sentença proferida em Ação Civil Pública, que determinou o oferecimento de vagas em estabelecimento de educação infantil, pois as vagas oferecidas pela atual administração só abrangeriam turnos de 4 (quatro) horas, em contrariedade à garantia constitucional de acesso pleno à educação infantil. Citam o disposto no art. 7º, inciso XXV, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 53/06:

"Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;"

Citam, ainda, jurisprudência sobre o assunto (Agravo nº 70054572482,



Sétima Câmara Cível, TJRS; Apelação Cível nº 70056500820; Oitava Câmara Cível, TJRS; Agravo de Instrumento nº 70055897177, Oitava Câmara Cível, TJRS), argumentando que até dezembro de 2016 as decisões judiciais vinham sendo cumpridas, ainda que com dificuldades, mas que, ao longo de 2017, *"vem se percebendo uma morosidade demasiada, suspeita e mal-intencionada por parte do Poder Público Municipal."*

Acusam o denunciado de se omitir em seu dever legal e de desrespeitar o art. 174, inciso VII, da Lei Orgânica do Município¹. Haveria processos nos quais o órgão de representação judicial (PGM) teria tido ciência de decisões liminares, mas não as teria cumprido, apresentando *"requerimentos protelatórios"*.

Asseveram que a secretária de educação, Sra. Marina Matiello, teria se comprometido a apresentar em 45 dias um plano de oferta de vagas, mas o plano, apresentado em 17 de abril de 2017, segundo o Ministério Público, seria uma mera carta de intenções, mantendo-se o Município em mora. Em 16 de setembro de 2017, o Município teria informado a criação de 1.022 (uma mil e vinte e duas) novas vagas sem, entretanto, apresentar plano concreto e exequível.

A omissão do denunciado, na óptica da denúncia, imporia sua responsabilização, na forma do art. 175, §2º, Lei Orgânica Municipal:

"O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Município, ou sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente".

Apontam os denunciantes, como causa de responsabilização político-administrativa do denunciado, ainda, a *"desestruturação do processo de contratação e remuneração das educadoras infantis, ao ponto de ensejar greve da categoria"*, por equivocada interpretação da Lei nº 13.019/2014, resultando na greve de 450 (quatrocentas e cinquenta) educadoras, no fechamento de mais de 40 (quarenta) escolas de educação infantil e em mais de 4.000 (quatro mil) crianças sem aula no Município.

Somados a isso, o denunciado teria promovido *"a diminuição drástica do salário dos educadores municipais da educação infantil"*, em desconformidade



com o disposto no art. 174, inciso VI, da Lei Orgânica do Município, que orienta a necessidade de *"valorização dos profissionais do ensino"*.

Em sua defesa, o denunciado alegou que o descumprimento de ordens judiciais relacionadas ao provimento de vagas em escolas de educação infantil configuraria crime comum, de responsabilidade, previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 e não infração político-administrativa, e que nenhuma decisão judicial estaria sendo descumprida pela atual administração.

Juntou cópia das decisões no processo 010/5.12.0001010-7, de 2012 a 2017, atas de reunião de servidores do Poder Executivo com o Ministério Público e termo de compromisso com a Defensoria Pública, na tentativa de comprovar que a questão do cumprimento ou descumprimento de decisões judiciais antecede a atual administração.

Ouvida a Secretária interina da pasta, Sra. Raquel Boijink Baldasso, esta pontuou que *"historicamente, sempre houve solicitação de vagas da educação infantil"* e que *"todos os governos não mediram esforços para poder atender isso."*

Relativamente à sentença coletiva na Ação Civil Pública, disse que o Município deveria *"cumprir com o que foi estabelecido entre os anos de 2013 até 2016"*, não havendo *"que se falar em descumprimento dessa ordem, porque ela foi, completamente, na realidade, atendida, inclusive dentro daquele prazo"*. Afirmou que o então Secretário Agenor Basso *"fez um levantamento, e a gente enviou isso, em 2016, para o juiz, fazendo toda a prova de que já tínhamos atendido o que havia sido solicitado lá em 2012"*, mas o Poder Judiciário determinou a revisão da situação com *"o novo secretário, a partir de 2017"*.

Sustenta que existe um fluxo muito grande de pessoas vindo para Caxias do Sul, obrigando a constante criação de vagas na educação infantil, notando até mesmo uma diminuição da judicialização devido à mudança de critérios, voltando-se os olhos para *"a questão da vulnerabilidade, para situação de risco"*.

Quanto às ações judiciais mencionadas na denúncia, a testemunha afirmou que *"elas já foram respondidas e foram encerradas"*, e que *"nenhuma dessas ações a gente descumpriu"*. Informou que o Ministério Público requisitou, em reunião



ocorrida em janeiro deste ano, a apresentação de um novo plano até o final do mês de abril de 2018.

Mencionou um levantamento de que em 2017 foram atendidas 11.613 crianças entre zero e cinco anos, havendo, entre elas, *"crianças atendidas em turno parcial; crianças atendidas em turno integral; crianças atendidas por compra de vagas; e também educação infantil, faixa etária de quatro e cinco anos, que a gente atende junto às escolas de ensino fundamental, nas turmas de educação infantil"*.

Ao ser indagada pelo procurador do denunciado se teria havido aumento no número de vagas, a testemunha não respondeu nem negativamente nem positivamente, informando tratar-se de *"uma demanda que não cessa nunca"*, apesar de existirem *"dados de que vem diminuindo o número de crianças nas famílias."*

Indagada sobre a questão da disponibilização de vagas em período parcial, a testemunha informou ter *"essa possibilidade legal de atender em meio turno"* em razão de que o atendimento em turno parcial faz com que o atendimento seja dobrado, ou seja, aumenta o número de crianças atendidas. Sustentou ter havido a priorização do turno integral para as crianças de zero a três anos, *"porém, os demais, essas cento e trinta e duas turmas que eu citei anteriormente, as crianças ficam ou atendidas no turno da manhã ou no turno da tarde."*

Os documentos juntados pela defesa e o relato da Secretária em exercício da pasta da educação apenas sugerem existir indícios que possam levar à conclusão de que o Município não vem conseguindo cumprir a decisão proferida em Ação Civil Pública desde antes de a atual administração assumir o governo.

No caso do fornecimento de vagas em turno parcial (4 horas), de fato, há comprovação por atas de reuniões com o Ministério Público (por exemplo, ata de 3 de maio de 2016) e termos de audiência (por exemplo, de 24 de abril de 2016) de não ter havido descumprimento de ordem ou decisão judicial.

Todavia, o objeto da denúncia é mais amplo, especialmente quando aponta a



não apresentação de um plano "*concreto e exequível*", acordado na audiência de 1º de março de 2017, bem como a "*desestruturação do processo de contratação e remuneração das educadoras infantis, ao ponto de ensejar greve da categoria*".

Tanto os documentos juntados quanto o depoimento da testemunha Raquel Boijink Baldasso não esclareceram suficientemente estas questões.

Após o termo de audiência do dia 1º de março de 2017, só foram juntadas pela defesa documentos referentes às manifestações do Município de Caxias do Sul, por meio de sua Procuradoria (PGM), não constando as manifestações do Ministério Público e do Poder Judiciário, não havendo nenhum documento que comprove a apresentação de um plano exequível e de que a alegada desestruturação do processo de contratação e remuneração das educadoras infantis não é causa do agravamento da situação.

Não obstante, é necessário concordar com o denunciado, de que essas questões deverão ser apreciadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, a fim de averiguar possíveis atos de improbidade administrativa e/ou crime de responsabilidade (crime comum), com eventual descumprimento de ordem judicial, razão pela qual conclui-se pela improcedência da denúncia, nos termos do enquadramento legal proposto, quanto a esta infração, e a necessidade de envio de cópia dos autos do processo ao Ministério Público para instauração de Inquérito Civil, Procedimento Investigatório Criminal e/ou ajuizamento da correspondente Ação Penal, se assim o órgão ministerial entender cabível.

8.2. Infração nº 2: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 6.967, de 30 de julho de 2009 (Financiarte). Somente 18 projetos de 184 cadastrados foram contemplados, com investimento de recursos de menos de 0,3% (R\$ 600.000,00) do total de 1% da receita do ISSQN e do IPTU previsto em lei (art. 4º), considerando que a lei orçamentária destinou para o exercício de 2017 R\$ 2.468.798,55. Descumprimento do disposto no inciso XII do artigo 30 da Lei Municipal nº 8.178, de 19 de dezembro de 2016 (Sistema Municipal de Cultura de Caxias do Sul), que estabelece como princípio orientador do Governo Municipal a ampliação progressiva de recursos aplicados na Cultura. Emprego irregular de verbas ou rendas públicas de recursos



financeiros do Sistema Municipal de Cultura

A acusação sustenta que, passado o período para as inscrições dos projetos, 184 propostas foram cadastradas para análise resultando em apenas 18 projetos contemplados, representando em torno de 10% do total de inscritos, com investimento de recursos de R\$ 600 mil, o menor desde 2005.

Esses valores representaram apenas 0,3% do total de 1% da receita proveniente do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), considerando que até setembro de 2017, haviam sido arrecadados R\$ 181.104.194,03 em IPTU e ISSQN, o que deveria significar, pelo menos, investimentos de R\$ 1,8 milhão em projetos do Financiarte.

Diante disso, estaria evidenciada *"a flagrante manobra do Prefeito Daniel para aplicações indevidas de verbas públicas, de destinação vinculada, prevista em lei, em desacordo com planos e programas, caracterizando grave desrespeito aos artigos 1º, III, IV, V e XIV, e 4º, VII e VIII, ambos do Decreto-Lei nº 201/1967"*.

Acusam o denunciado, ainda, de ignorar o disposto no art. 30, inciso XII, da Lei Municipal nº 8.178, de 19 de dezembro de 2016, que tem por princípio orientador a *"ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura."*

Invocam o disposto no art. 73 da Lei Municipal nº 8.178/2016, que tipifica como crime o emprego irregular de verbas ou rendas públicas de recursos financeiros do Sistema Municipal de Cultura.

Em sua defesa, o denunciado também alegou que o descumprimento da legislação municipal relacionada à cultura configuraria crime de responsabilidade, nas modalidades previstas no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, e não infração político-administrativa. Por outro lado, o atraso no lançamento do edital para a seleção dos projetos beneficiários decorreu do sequestro de recursos públicos por conta do *"caso Magnabosco"* e da edição da Lei nº 13.019/17, e que não estaria



obrigado a aplicar os recursos no montante previsto no art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09 porque ela seria inconstitucional, tendo, inclusive, sido deferida medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ouvido o Secretário Joelmir da Silva Neto, este relatou não ter sido cogitada pela nova administração a possibilidade de não se cumprir a lei do Financiarte. Informou, todavia, ter havido solicitações para a Procuradoria-Geral do Município providenciar estudos para a revisão e atualização da legislação relacionada à cultura.

Reforçou o deferimento de liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, justificando que, se não fosse ela, o Município *"não mediria esforços para concluir o cumprimento do artigo conforme o disposto"*, citando que *"apenas não se efetivou devido a essa liminar favorável ao Município, que desobriga a vinculação ao percentual mínimo da receita de tais impostos"*. Indicou existir um processo de revisão do art. 4º da lei do Financiarte a ser levado *"em breve ao Conselho Municipal de Política Cultural"* e, depois, à Câmara Municipal, não tendo havido nenhuma *"determinação ou pedido do senhor prefeito municipal, nem mesmo intenção da própria gestão da então secretária Adriana"* *"de se reduzir, de se retroceder em investimentos na área cultural."*

Afirma não existir *"na lei uma data prevista exata para a saída do edital"* convocando os interessados para apresentarem projetos, e de que *"na iminência do lançamento do edital, encontramos o bloqueio das contas, do caso, o famoso caso Magnabosco"*, provocando o contingenciamento de despesas em todas as pastas, inclusive da Cultura.

Indagado se não havia uma contradição entre as informações apresentadas, uma vez que de 184 projetos apresentados foram selecionados 69, mas apenas 18 foram contemplados, e quanto isso representaria em termos de valores, a testemunha informou que o valor do investimento seria em torno de R\$ 2.000.000,00.

Neste caso, mais uma vez é preciso concordar com os termos da defesa do denunciado. Os fatos narrados na denúncia podem levar à responsabilização por



improbidade administrativa ou até mesmo por crime de responsabilidade; portanto, passíveis de serem julgados pela justiça comum.

É fato que houve decisão liminar deferindo tutela de urgência em Ação Direta de Inconstitucionalidade suspendendo a execução do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, em 15 de dezembro de 2017, decisão da qual o Município foi intimado em 19 de dezembro de 2017.

Também é fato que, em princípio, suspensa a execução do referido dispositivo, ele perde sua eficácia até o julgamento definitivo da questão pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça e não pode mais ser aplicado **a partir do momento em que sua eficácia foi suspensa.**

Ocorre que a questão que realmente importa aqui não é a eventual inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, mas o descumprimento de lei, **enquanto era eficaz,** e da lei orçamentária anual, **por não terem sido investidos os valores previstos e reservados à cultura/financiarie.**

Destarte, conforme se verifica do movimento processual do site do TJRS, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076178847 foi protocolada somente no dia 7 de dezembro de 2017, ou seja, quase um ano após o denunciado ter assumido o mandato como prefeito municipal e poucos dias antes do protocolo da denúncia por infrações político-administrativas nesta Casa Legislativa, quando já havia rumores de que o pedido de *impeachment* seria apresentado.

Ora, não é lícito a um governo escolher quais leis irá cumprir e quais leis não irá cumprir, ainda que as entenda inconstitucionais e essa inconstitucionalidade venha a ser declarada pelo Poder Judiciário, antes de obter uma decisão judicial suspendendo a eficácia da lei tida por inconstitucional.

As leis regularmente aprovadas presumem-se válidas e eficazes enquanto não declarada sua inconstitucionalidade pelos órgãos competentes.

Por outro lado, conforme consta do anexo das receitas e despesas da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017 (Lei Municipal nº 8.165, de 14 de dezembro de 2016), foram reservadas para a cultura, isto é, para cumprimento do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, os montantes de R\$ 384.615,00, relativos ao



IPTU ("1.1.1.2.02.00.05.00.00 0001.00001 IPTU - INCENTIVOS FISCAIS CULTURA 384.615,00") e R\$ 780.000,00, relativos ao ISSQN ("1.1.1.3.05.01.04.00.00 0001.00001 ISS - INCENTIVOS FISCAIS CULTURA 780.000,00"), totalizando R\$ 1.164,615,00, dos quais, de acordo com a denúncia, foram investidos menos de R\$ 600.000,00.

Não consta que o denunciado tenha promovido Ação Direta de Inconstitucionalidade quanto à lei orçamentária, na parte em que destina recursos para a cultura em razão da norma do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, e nem mesmo que tenha requerido a inconstitucionalidade por arrastamento da lei orçamentária anual, ou de que a medida liminar a tenha determinado.

Assim sendo, até 16 de dezembro de 2017, o denunciado tinha a obrigação legal de cumprir o art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, e, especialmente, a Lei Municipal nº 8.165/16 (lei orçamentária), uma vez que esta última não foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Em outras palavras, independentemente da eventual inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Municipal nº 6.967/09, o orçamento aprovado para o ano de 2017 previa o investimento de recursos no montante de R\$ 1.164,615,00 para a cultura e deveria obrigatoriamente ter sido cumprido pelo denunciado.

De toda a forma, também a respeito das infrações imputadas neste ponto da denúncia, tem razão o denunciado.

O descumprimento de lei, a aplicação indevida de rendas ou verbas públicas e o emprego de recursos em desacordo com os planos ou programas, em suma, o desrespeito às leis orçamentárias representa, se não crimes de responsabilidade, atos de improbidade administrativa a serem apuradas e julgadas pelo Poder Judiciário.

Por tal razão, conclui-se pela improcedência da denúncia no enquadramento legal proposto, quanto a esta infração, e o envio de cópia dos autos do processo ao Ministério Público para instauração de Inquérito Civil e/ou ajuizamento da correspondente Ação Penal, se assim o órgão ministerial competente entender cabível.



8.3. Infração nº 3: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 3.871, de 22 de setembro de 1992, que trata do Conselho Municipal de Saúde, em razão de dar andamento ao programa de Terceirização do Posto de Atendimento 24 horas e do Programa UBS+ antes da aprovação pelo Conselho. Descumprimento do art. 224 da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul, que prevê que o Conselho Municipal de Saúde será responsável pela formulação da política de saúde e saneamento básico do Município, com participação direta das entidades representativas de usuários, e do art. 225, inciso IV, que reforça a necessidade de gestão democrática das políticas públicas de saúde. Descumprimento do disposto no art. 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), por não ter havido consulta da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade antes do lançamento dos programas acima mencionados. Descumprimento do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que autoriza a participação complementar de entidades privadas somente quando as disponibilidades do SUS forem comprovadamente insuficientes.

De acordo com os denunciantes, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade, estabelece as diretrizes da política urbana a ser executada pelos municípios impondo a participação popular na gestão municipal, de forma que os conselhos equiparar-se-iam a órgãos públicos, reduzindo a capacidade decisória da administração central.

O Conselho Municipal de Saúde seria um desses conselhos com poder deliberativo, com competência para implantar programas e políticas públicas na área da Saúde, sendo necessária a aprovação da maioria dos conselheiros para levá-las a cabo.

De acordo com o art. 3º, incisos VII e VIII, da Lei Municipal nº 3.871, de 22 de setembro de 1992, que instituiu o Conselho Municipal de Saúde, é competência deste *"VII - definir critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde, no que tange à prestação de serviços de saúde;"*, *"VIII - apreciar devidamente e AUTORIZAR os contratos e convênios referidos no inciso anterior;"* e *"IX estabelecer diretrizes quanto à localização e o tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS"*.



A Lei Orgânica do Município, por sua vez, estabeleceria, no art. 224, que ao Conselho Municipal da saúde incumbiria a prerrogativa de formular a política de saúde e saneamento básico do Município, e o art. 225, inciso IV, estabeleceria a necessidade de gestão democrática, por meio da participação popular, realçando o papel do Conselho Municipal de Saúde na formulação e gestão das políticas de saúde.

De acordo com os acusadores, em afronta aos citados dispositivos legais, o denunciado teria lançado o Programa UBS+ e anunciado a terceirização dos serviços do Posto de Pronto-Atendimento 24h, com custo previsto de R\$ 30.000.000,00 anuais, a serem prestados por organização da sociedade civil sem fins lucrativos, por meio de contrato de gestão, tendo o chamamento público sido realizado ainda em setembro de 2017. Além disso, decidiu-se que cerca de 265 servidores públicos lotados no Posto de Pronto-Atendimento 24h seriam realocados para as Unidades Básicas de Saúde (UBS), sem a necessária fundamentação e justificativa.

Todas essas medidas teriam sido tomadas, conforme os denunciantes, sem consulta e aprovação do Conselho Municipal de Saúde, que delas só teria tomado conhecimento apenas pela imprensa.

Alegam, ainda, que o art. 2º, §3º, da Portaria nº 1.034, de 05 de maio de 2010, do Ministério da Saúde, exige a aprovação pelo Conselho de Saúde para a autorização de *"participação de forma complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde SUS"*, limitada essa participação apenas quando *"as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área"*, e de forma meramente complementar.

Segundo eles, o denunciado jamais poderia ter lançado o programa UBS+ e publicado o edital para chamar os interessados para realizar a gestão dos serviços do Posto de Pronto-Atendimento 24h antes da aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde.

Sustentam que os contratos com Organizações Sociais para a gestão de serviços de saúde são inconstitucionais, eis que as entidades privadas podem participar do SUS (Sistema Único de Saúde) apenas de forma complementar,



inclusive com menção a decisões do Tribunal de Contas da União, que viria apontando irregularidades em contratos de terceirização da Saúde em diversos Estados. De acordo com matéria divulgada pelo próprio TCU, em 29 de fevereiro de 2016, as auditorias foram motivadas pelo fato de o tribunal ter observado que alguns gestores públicos têm adotado modelos diferenciados de contratação, recorrendo à terceirização dos serviços em vez de realizar o provimento dos cargos do setor de saúde mediante concursos públicos, inclusive no Rio Grande do Sul, tendo sido encontrados diversos indícios de irregularidade quanto ao planejamento da terceirização, nos instrumentos jurídicos utilizados e na fiscalização da execução dos contratos ou convênios, além da não comprovação da aplicação dos recursos na execução do objeto.

Em sua defesa, o denunciado lançou a tese de que não se poderia falar em descumprimento da lei quanto *"às ações de gestão municipal de saúde"*, pois a administração central teria apenas dado impulso às *"ações iniciais"* para a contratação de organizações sociais para gestão compartilhada dos serviços do Posto de Pronto-Atendimento 24h, levantando *"dados e informações concretas"*, para bem instruir a decisão do Conselho Municipal de Saúde.

Toda a tese de defesa circunda ao redor da afirmação de que só teria havido irregularidade se tivesse sido assinado o contrato com a empresa escolhida no chamamento público.

Neste sentido, ouvida a Secretária da pasta da Saúde, Sra. Deysi Piovesan, esta afirmou nunca ter havido determinação do denunciado para terceirizar os serviços do Posto de Pronto-Atendimento 24h

De acordo com a testemunha, a proposta de gestão compartilhada viria ao encontro de *"um programa maior de fortalecimento da atenção básica em Caxias do Sul"*, *"com qualidade suficiente para dar conta das demandas"* e a gestão compartilhada entraria como *"uma das estratégias de otimização do recurso financeiro"*. Para tanto, teriam sido feitos *"vários orçamentos"*, cuidando-se para que se tivesse *"toda a especificação de quais os serviços que deveriam ser substituídos"*, *"levantamentos de preços"*. Somente após isso, o governo teria garantia *"de que nós teríamos um valor a ser discutido com a comunidade, principalmente através do Conselho Municipal de Saúde e principalmente com a avaliação técnica"*.



Disse a testemunha que os atos até então praticados (até a denúncia) foram *"parte da etapa do processo que nós adiantávamos"* e que o governo levou ao Conselho Municipal de Saúde um pedido para apresentar o projeto pretendendo *"incluir na pauta da ordinária subsequente"* a deliberação, mas teria sido surpreendido pela *"posição da plenária, que acatou a posição de alguns dos conselheiros, que se colocasse, imediatamente, em votação o projeto"*. O Projeto terminou sendo desmembrado aprovando-se a UBS+, desaprovando-se a terceirização do serviço do Posto de Pronto-Atendimento 24h. Com a decisão do conselho, o processo licitatório para contratação de organização social para gerir o serviço foi suspenso, não tendo havido nenhuma contratação. No entender da testemunha, a lei obriga apenas que não se assine nenhum contrato sem aprovação do Conselho.

Questionada se a testemunha entendia que o encaminhamento dos trâmites para a criação do programa UBS+, a seleção da organização social, e o anúncio da vencedora do processo seletivo antes da oitiva a aprovação do Conselho Municipal de Saúde eram regulares, ela respondeu positivamente, mencionando ser *"claro que havia uma intenção"* e *"também uma expectativa muito forte de que fosse aprovado"*, ressaltando que *"em nenhum momento nós tomaríamos ou assinaríamos qualquer contrato ou seguiríamos nesse processo se não houvesse aprovação"*.

Indagada, ainda, sobre se a iniciativa de encaminhar esses procedimentos, de anunciar o programa UBS+ e a terceirização do Posto de Pronto-Atendimento 24h foram tomadas conjuntamente com o denunciado, a testemunha respondeu: *"Sem dúvida"*. E se o denunciado tinha conhecimento de que a implementação desse serviço, obrigatoriamente, necessitava da aprovação do Conselho Municipal de Saúde, a resposta também foi positiva.

Questionada se as disponibilidades do SUS são insuficientes em Caxias do Sul, a testemunha tergiversou com informações não referentes à pergunta, embora tenha dito que havia insuficiência *"na rede básica"*, pois os recursos atenderiam *"centralizadamente a população"* e que *"o projeto visava levar o atendimento para o lugar certo"*, afirmando que a questão da complementaridade *"é uma questão, daí, de juízo que cada um vai fazer de interpretação"*.



De acordo com a testemunha, não está prevista na legislação o momento específico de consulta ao Conselho Municipal de Saúde; o que não se poderia seria *"assinar os contratos"* antes da deliberação: *"Podemos fazer toda e qualquer negociação, fazer... Discutir preço, discutir qualidade, visitar o local. E normalmente é assim que é feito"*.

Cópia dos autos do procedimento licitatório (Procedimento seletivo simplificado nº 180/2017) vieram aos autos do processo.

Compulsando os documentos do procedimento licitatório, observa-se que, ao contrário do quanto afirmado pela defesa e pela secretária da pasta de saúde, não consta nenhuma advertência aos participantes ou cláusula condicional que alertasse para o fato de que a contratação dependeria de anuência do Conselho Municipal de Saúde.

O item 7 do edital, que trata das condições e do prazo para assinatura do contrato, refere apenas que ***"esgotados todos os prazos recursais, o Município convocará a entidade vencedora para assinar o contrato"***.

Ainda que se possa alegar se tratar de minuta-padrão, é de se estranhar a não inclusão no edital da ressalva de que a contratação dependeria da aprovação do Conselho Municipal da Saúde, como efusivamente defendido pelo denunciado e pela Secretária Municipal da pasta da Saúde.

Além do mais, verifica-se ser inconsistente tanto a defesa quanto a alegação da Secretária Deysi Piovesan, de que a administração desejava apenas levar uma proposta bem instruída para deliberação do Conselho Municipal de Saúde.

Em primeiro lugar, porque, para se levar uma proposta de convênio a um conselho com caráter deliberativo, como é o Conselho Municipal de Saúde, não é necessário já ter uma Organização Social escolhida. Propostas, em regra, são apresentados com base em projetos básicos, estudos, orçamentos e projeções.

Em segundo lugar, como muito bem apontado na denúncia, é competência do Conselho Municipal de Saúde não apenas autorizar os convênios com entidades privadas, mas, também, definir os critérios para a celebração dos contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas de saúde e estabelecer as



diretrizes quanto à localização e tipos de unidades prestadoras de serviços de saúde no âmbito do SUS (art. 3º, incisos VII e IX, da Lei Municipal nº 3.871/92).

Ou seja, a própria formulação da terceirização do Posto de Pronto-Atendimento 24h deveria, obrigatoriamente, ser antecedida de deliberação pelo Conselho Municipal de Saúde, principalmente porque compete a ele definir os critérios para a celebração de convênios e estabelecer as diretrizes quanto à localização e tipos de unidades prestadoras de serviços de saúde no âmbito do SUS.

O papel do Conselho Municipal de Saúde não se resume, portanto, e ao contrário do quanto afirma a defesa, de meramente selar a escolha feita pelo denunciado e sua Secretária, mas a de participar ativamente, de forma livre e informada, das políticas públicas relacionadas ao SUS, participando de sua formulação e estabelecendo diretrizes a serem observadas pela Administração.

Não foi o que se observou, entretanto.

Na ata da reunião do dia 23 de novembro de 2017, já se verifica a preocupação dos Conselheiros com a proposta de terceirização do Posto de Atendimento 24h. Da mesma forma, na ata da reunião do dia 12 de dezembro, já constava a designação de uma reunião extraordinária, marcada para o dia 20 de dezembro, para discutir a proposta.

Não obstante já ser de conhecimento da Secretária Municipal de Saúde a reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde marcada para o dia 20 de dezembro do, desde o dia 12 de dezembro, é de se destacar que foi mantida a data para o julgamento das propostas para o dia 18 de dezembro, conforme ata do procedimento seletivo simplificado nº 180/2017 juntada ao processo, indicando a intenção de levar adiante o procedimento independentemente da decisão do Conselho Municipal de Saúde, posto não existir justificativa para não se suspender o processo, pelo menos até a decisão do Conselho, considerando as circunstâncias do caso.

Também é importante notar que a decisão de revogar o procedimento seletivo só foi tomada após votada a admissibilidade do processo de



impeachment.

De toda sorte, a contratação não chegou a se consumar, não por providência da administração, mas por força tanto do repúdio do Conselho Municipal de Saúde quanto da continuidade do presente processo, podendo-se mesmo dizer que a postura do denunciado orbitou a esfera da tentativa, que nada mais é do que uma causa de diminuição de pena, não afastando, todavia, a existência da infração.

Para efeitos de impedimento, diante das circunstâncias e das provas apresentadas até este momento, a cassação do mandato do denunciado revelar-se-ia uma medida desproporcional, mesmo diante do reconhecimento das infrações cometidas, pois é necessário ir mais a fundo na questão, face a constatação da gravidade dos problemas de saúde na cidade, pois há mais questões a serem investigadas e que não foram a princípio objeto da presente denúncia.

Por tais razões, conclui-se pela improcedência da denúncia, quanto a esta infração.

8.4. Infração nº 4: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, que estabelece a composição do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, em razão da não manutenção da paridade obrigatória na composição do Conselho, entre entidades governamentais e entidade da sociedade civil organizada e por representantes de entidades que não fazem parte do conselho tomaram posse como membros

Acusam os denunciantes o descumprimento, pelo denunciado, de formar o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, que possui competência deliberativa e consultiva e de julgamento de recursos administrativos, em desacordo com a Lei Municipal nº 5.401, de 08 de maio de 2000, alterado pela Lei Municipal nº 7.896, de 25 de novembro de 2014, suprimindo a participação do representante da Associação de Recicladores, e apenas 08 (oito) entidades previstas em lei teriam tomado posse no COMDEMA, aquebrantando a necessária paridade obrigatória entre as entidades governamentais (13 representantes) e a sociedade civil organizada (8 representantes).



O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul (STR) também teria sido aliado da participação no COMDEMA, e o Sindicato Rural Patronal estaria representado por um servidor público do Município de Caxias do Sul. Uma entidade teria tomado posse sem que o assento esteja previsto em lei: o Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul (STAF).

Acreditam os denunciantes que tais fatos conduziram à nulidade de todas as decisões do Conselho, principalmente multas, lançamentos de débitos em dívida ativa, e decisões relacionadas ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUMDEMA).

Em sua defesa, o denunciado protesta pela ausência de infração às regras sobre a composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente, pois incumbiria às entidades participantes a indicação dos seus representantes e muitas delas não o fizeram. Quanto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ele apenas mudou de nome para Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul (STAF).

Como prova, foi ouvida a testemunha Patrícia Rasia, Secretária Municipal do Meio Ambiente, que afirmou ter sido respeitado o Regimento Interno do CONDEMA, pois a indicação dos representantes é feita pelas próprias entidades que compõem o Conselho. Esclareceu a testemunha que algumas entidades não indicaram seus membros, tais como as instituições de ensino superior.

A respeito da Associação dos Recicladores, a testemunha informou que ela vinha sendo representada pela Associação de Reciclagem Serrano, na pessoa da Sra. Neura Almeida Braz, presidente da associação, a quem foi dirigida a convocação. Já em relação às entidades ecológicas, elas vinham sendo representadas pelo IMA, pelo Instituto Seres e pelo IPPA. O Ippa (Instituto Pampeano de Proteção Ambiental) já tinha sido reconduzido pela segunda vez, tempo máximo de participação no conselho, enquanto que o Instituto Seres e o IMA indicavam titular e suplente, sendo obrigatório, contudo, que titular e suplente sejam da mesma entidade. A questão foi levada ao plenário do Conselho ficando definida a forma de participação, com a desistência do IPPA. O IMA e o Instituto Seres não manifestaram interesse. Após várias discussões e deliberações, o COMDEMA definiu o Instituto Orbis e a Eco Caxias como ocupantes daquelas



vagas.

Com relação ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a testemunha esclareceu que esse sindicato trocou de nome, passando a se denominar Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares (STAF).

Em relação ao Sr. Jorge Cassina, foi o Sindicato Rural Patronal quem o indicou.

Afirmou que não houve ordem do denunciado para alijar do conselho nenhuma entidade.

Indagada se a falta de paridade poderia prejudicar a aplicação das verbas do Fundo Municipal do Meio Ambiente, a testemunha também tergiversou, apresentando diversos dados, mas sem responder à indagação. Ainda sobre os efeitos da composição do COMDEMA, foi indagado se os recursos de multas administrativas julgadas pelo Conselho seriam passíveis de anulação pelo Poder Judiciário e se todos os lançamentos de débitos em dívida ativa poderiam ser questionados, bem como todas as decisões relacionadas ao Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente. A testemunha respondeu que essas possibilidades eram "uma faculdade da parte", "independente de haver paridade ou não", assegurando que "uma questão é a paridade, a questão das 13 entidades governamentais e 13 não governamentais" e que ela não diz respeito à ausência de membros das entidades não governamentais, mencionando existir uma "resolução na qual tem especificamente as rubricas onde podem ser aplicados os valores", não se tratando de algo "que possa ser modificada pelos conselheiros", razão pela qual a questão da paridade não seria importante.

Compulsando os autos da denúncia, bem como os documentos juntados pela defesa e os esclarecimentos prestados pela Secretária Patrícia Rasia, não há outra conclusão a se chegar senão a da improcedência da denúncia, quanto a esta infração.

Ficou demonstrado que o Sindicato dos Trabalhadores Rurais apenas trocou de nome, passando a se denominar Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares (STAF), não havendo, portanto, a participação de entidade não prevista



em lei. Além do mais, de fato, compete às entidades a indicação dos seus representantes, não havendo provas de que o denunciado tenha obtido alguma das entidades de apresentar seus nomes, ou de que existam entidades não previstas em lei participando do Conselho.

Por tais razões, conclui-se pela improcedência da denúncia, quanto a esta infração.

8.5. Infração nº 5: suposto descumprimento da Lei Municipal nº 8.183, de 21 de dezembro de 2016, que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Caxias do Sul, em razão do não atendimento das metas definidas nos seus eixos temáticos e do prazo para elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (31 de dezembro de 2017), data a partir da qual o Município não teria mais acesso a recursos da União, destinados ao setor.

A denúncia sustenta que as ações estratégicas previstas na Lei Municipal nº 8.183, de 21 de dezembro de 2016, que instituiu o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), divididas em metas organizadas em 16 Eixos Temáticos, estão sendo descumpridas pelo denunciado.

Nenhuma das metas previstas para o ano de 2017 teria sido cumprida, afirmando que apenas a meta 11.1 foi atendida, ainda pela Administração passada, em 2016.

Sustentam que o prazo para os gestores municipais elaborarem o Plano Municipal de Saneamento Básico terminava em 31 de dezembro de 2017 e que, a partir desta data, o Município que não tivesse o plano instituído não teria acesso a recursos orçamentários da União destinados ao setor.

O denunciado argumentou, por sua vez, que as metas de 2016 não foram cumpridas pela Administração anterior, e que a lei foi aprovada a menos de 15 dias do fim daquele governo, além do que, no orçamento para 2017, não foram previstos recursos para algumas delas.

A testemunha Patrícia Rasia, da pasta do Meio Ambiente, afirmou que a lei



que institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi publicada em 21 de dezembro de 2016 e que ela possui apenas sete artigos. As metas, estratégias e diretrizes não estavam previstas na lei. Fez referência a uma das metas, qual seja, *"realizar o Licenciamento Ambiental das entidades de triagem de resíduos, parceiras do município, e estabelecer termo de referência para Licenciamento Ambiental Simplificado para as associações de triagem conveniadas com o município"*, informando que apenas duas associações possuíam licença de operação, mas não conseguem cumprir as condições previstas para a operação, tendo sido elaborado um termo de compromisso ambiental, mediante o qual elas se comprometeram a obter a licença ambiental no prazo de três anos.

Menciona também uma das metas: *"elaborar um Inventário Municipal de Arborização Urbana"*. Esse inventário já teria sido providenciado, propondo-se a administração a executá-lo.

Afirma que a única meta prevista em 2016 era: eleger uma equipe ou contratar empresa especializada para avaliação de fontes de captação de recursos e projeção de planilhas orçamentárias de despesas operacionais, administrativas e tributárias de encargos e investimentos, meta não cumprida pelo governo anterior e para a qual não foi prevista dotação orçamentária para o atual governo.

Segundo ela, as metas de 2017 foram cumpridas mesmo sem a dotação orçamentária prevista, e o Plano Municipal de Saneamento Básico já foi encaminhado à Câmara Municipal, em 2017.

Também quanto ao presente ponto da denúncia, a única conclusão a que se pode chegar é de sua improcedência.

Sem a necessidade de maiores delongas, não há provas ou indícios do descumprimento do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Eventual demora no cumprimento de metas ou eventuais inconformidades entre as diretrizes e os objetivos previstos na lei e o plano de ações do governo não são relevantes o suficiente para a cassação do mandato do denunciado.

Por tais razões, conclui-se pela improcedência da denúncia, quanto a esta



infração.

8.6. Infração nº 6: suposta prática de atos que importam no impedimento do regular funcionamento da Câmara Municipal, prejudicando sua função de fiscalização, e descumprimento da Lei Orgânica do Município ao nomear, por meio de Decreto, vereador para representar a Câmara Municipal na Comissão Especial de Ocupação da Maesa.

A denúncia afirma que *"de diversas maneiras o atual Prefeito Daniel Guerra vem impedindo o funcionamento regular da Câmara, como noticiado recorrentemente pela imprensa, e bradado pelos Vereadores em suas manifestações na tribuna"*, dando como exemplos a *"falta de diálogo"*, *"falta de atendimento"* e *"falta de respostas por parte do Secretariado do Governo Guerra"*, e que *"por determinação do Sr. Prefeito, nenhum Secretário Municipal está autorizado a atender ou receber diretamente um Vereador"*, sendo *"o único canal de comunicação entre os dois Poderes"* o *"Secretário de Governo Municipal, Sr. Luiz Caetano"*.

Além disso, sustentam que o denunciado tem afastado os Vereadores da participação de eventos realizados pelo Poder Executivo, convidando apenas o Vereador Chico Guerra, seu irmão, *"esquecendo-se"* de que o representante legal da Câmara Municipal é o Presidente, a quem compete designar as representações da casa legislativa. O auge do desrespeito teria ocorrido quando o denunciado nomeou, por meio de Decreto, o Vereador Chico Guerra para representar a Câmara de Vereadores na Comissão Especial de ocupação da Maesa, descumprindo a Lei Orgânica Municipal e a Constituição Federal, que estabelecem a harmonia e a independência entre os poderes.

Para esclarecer esses fatos, foi ouvida a testemunha Luiz Eduardo Caetano, Secretário de Governo, que afirmou ter havido a adoção de procedimentos para a efetividade do atendimento das demandas não tendo havido *"qualquer tipo de determinação, de sugestão ou alguma ordem para que se dificultasse o trabalho desta Casa Legislativa"*, tanto é que *"o senhor prefeito me designou, especificamente, para que atendesse os vereadores nas demandas que me fossem trazidas, para que fizesse a interlocução, quando houvesse, nessas demandas, uma*



inter-relação entre setores da Prefeitura, que não fosse especificamente uma única secretaria que pudesse resolver a demanda."

A testemunha desmentiu a alegação de que, por determinação do denunciado, nenhum secretário municipal estaria autorizado a atender ou receber diretamente um vereador, tendo ele designado a testemunha para *"atender os vereadores da melhor forma possível e com a maior brevidade possível"*. Disse que *"os secretários municipais estão, sim, credenciados e liberados a falar, não só com vereadores, como com qualquer outra pessoa"*.

Sobre a nomeação do Vereador Chico Guerra para representar a Câmara Municipal na Comissão Especial de Ocupação da Maesa, a testemunha defende tratar-se de *"uma prerrogativa do prefeito" "para que, apenas, ele pudesse, em benefício dos demais vereadores, clarear sempre as questões referentes àquele prazo, àquele momento do processo de ocupação"* e de que *"a intenção e o porquê de colocar o líder do governo na comissão foi pensado, à época, para prestigiar o Parlamento, que ele ficasse sempre a par, por meio do líder do governo, o qual é uma prerrogativa do chefe do Executivo"*, decisão esta que foi revista quando cogitou-se a edição de um Decreto-Legislativo para sustar o referido Decreto Municipal, nesta parte.

Indagado se o denunciado havia determinado aos secretários municipais que todas as demandas dos Vereadores deveriam obrigatoriamente passar pela Secretaria de Governo ou pela liderança do governo na Câmara Municipal, a testemunha disse desconhecer tal orientação.

Disse ainda que em momento nenhum se ignorou a formação de comissões na Câmara Municipal para se tratar do assunto da Maesa, reconhecendo que a motivação para a designação do vereador Chico Guerra foi *"a indicação do líder do governo"*, mas *"pensando em prestigiar os parlamentares"*.

Em relação à acusação de impedimento do funcionamento normal da Câmara Municipal pelos denunciantes em razão das queixas feitas publicamente por vereadores da dificuldade de serem atendidos por Secretários Municipais para tratar de assuntos de interesse da comunidade, assiste razão ao denunciado, não quando afirma não se tratar de infração político-administrativa, pois sua conduta muito bem poderia ser enquadrada como falta de decoro e comportamento



incondizente com a dignidade do cargo, pois do Prefeito Municipal exige-se respeito e urbanidade no trato com os representantes do Poder Legislativo, mas apenas quanto ao fato de que tais condutas, embora impróprias, não justificaria medida tão extrema que devesse levar à cassação do mandato.

Apesar de ser pública e notória a dificuldade encontrada pelos pares desta Casa em obter respostas às indicações feitas ao Poder Executivo, bem como a falta de atenção dos secretários aos vereadores da oposição, concentrando todas as demandas advindas do Legislativo no Secretário de Governo, o que só pode advir de ordem do denunciado, essa conduta apenas revela o desconhecimento, talvez até um certo desprezo do denunciado das funções institucionais de um dos poderes do Município, que não é inferior, nem menos importante do que o Executivo.

O mesmo se pode dizer em relação à nomeação do Vereador Chico Guerra como representante da Câmara Municipal na Comissão para a ocupação do prédio da Maesa. O ato é de desrespeito ao Poder Legislativo, e tanto o sabe o denunciado que diante da ameaça de edição de um Decreto-Legislativo sustando o ato, revogou aquele Decreto, porém não se tratou de um ato que impediu o regular funcionamento da Câmara Municipal.

A lei Orgânica do Município é cristalina ao afirmar que compete privativamente ao Presidente da Câmara representá-la "*em juízo ou fora dele*" e, portanto, não pode o Chefe do Poder Executivo indicar nenhum vereador, para qualquer finalidade institucional, sem observar essa regra.

Vale ainda o registro de que, diferentemente do quanto afirmado pelo Secretário de Governo, que é porta-voz do denunciado e nada mais faz do que reproduzir o pensamento deste, a indicação do líder de governo não é uma "*prerrogativa*" conferida ao Prefeito Municipal, no sentido de uma competência legal, mas uma mera deferência que o Poder Legislativo concede ao Poder Executivo para indicar alguém para falar em defesa de seus projetos. Nada mais do que isso.

Os fatos, contudo, em que pese representarem atitude descortês, não caracterizam propriamente atos impeditivos do funcionamento da Câmara.



Por tais razões, conclui-se pela improcedência da denúncia, quanto a esta infração.

8.7. Infração nº 7: suposta usurpação da competência da Câmara Municipal para declarar a extinção do mandato do Vice-Prefeito, por meio do Ofício nº 131/2017, de 31 de março de 2017, do Chefe do Gabinete do Prefeito Municipal e a promoção, pelo Procurador-Geral do Município, de ação judicial declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito. Expedição de ordem de serviço declarando ilegais e ineficazes todos os atos do Vice-Prefeito, inclusive os atos futuros. Descumprimento de decisões judiciais garantindo o livre exercício do mandato do Vice-Prefeito.

Narra a denúncia que, no dia 6 de março de 2017, o atual Vice-Prefeito, Sr. Ricardo Fabris de Abreu, manifestou à Câmara Municipal sua intenção de renunciar ao mandato, retratando-se no dia 21 de março, tendo sido aceita a retratação. O denunciado, todavia, teria reagido *"de maneira inapropriada"* e ordenado ao Chefe de Gabinete comunicar a extinção do mandato do Vice-Prefeito, por meio do Ofício nº 131/2017, de 31 de março de 2017, e, também, *"mandado"* o Procurador-Geral do Município promover ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito, atos estes que atentariam contra as prerrogativas do Poder Legislativo, *"a quem compete, privativamente, apreciar os requerimentos dessa natureza"*, bem como contra o *"livre exercício do mandato político do Vice-Prefeito, segunda maior autoridade do Poder Executivo local"*.

O pedido de tutela de urgência foi negado pela 2ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Caxias do Sul, em 07 de abril de 2017, e em 22 de julho de 2017, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul exarou parecer opinando pela improcedência da ação ajuizada. Na visão dos denunciantes, com o ofício expedido pelo Chefe de Gabinete e com o ajuizamento da ação declaratória de extinção do mandato, o denunciado intrometeu-se no *"livre funcionamento da Câmara de Vereadores"*.

Além disso, o denunciado teria também reagido *"de maneira inapropriada"*, de acordo com os denunciantes, ao anular ordem de serviço do Vice-Prefeito, determinando a *"Todas as secretarias, fundações e autarquias"* que expedissem *"uma ordem de serviço interna para seus servidores e/ou CCs com os seguintes dizeres: A Ordem de Serviço nº 01/2017 de 11 de abril de 2017, expedida pelo Sr.*



Ricardo Fabris de Abreu é nula, tornando-se sem efeito quaisquer de seus atos. Da mesma forma, todo e qualquer expediente emitido pelo Sr. Fabris não tem eficácia e valor legal, devendo ser desconsiderado, tendo por fundamento o art. 31 do Decreto nº 18.713 de 22 de março de 2017.", impedindo o Vice-Prefeito de exercer livremente seu mandato, constituindo-se em mera extensão do Ofício nº 131/2017, de 31 de março de 2017, do Chefe de Gabinete, cassado judicialmente.

Sustentam, ainda, ter sido *"indecoroso e indigno"* ter ordenado ao Chefe de Gabinete que comunicasse o Vice-Prefeito para *"desocupar seu Gabinete, por meio do Ofício nº 133/2017, de 03 de abril de 2017"*, reduzindo, por meio do Decreto nº 18.713/2017, a função do Vice-Prefeito a representá-lo, quando designado, em solenidades.

Em seu testemunho, o Chefe de Gabinete, Sr. Júlio César Freitas sustentou que o denunciado não lhe determinou que expedisse o Ofício nº 131/2017, argumentando que todos os secretários *"têm autonomia sobre as questões administrativas dentro da sua área"*, e que expediu aquele ofício por uma questão de *"readequação do espaço funcional interno"*. Igualmente afirmou não ter sido iniciativa do denunciado o ajuizamento da ação judicial declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito, tendo sido, na verdade, uma orientação da PGM para *"segurança dos atos jurídicos praticados"*.

De acordo com a testemunha, o denunciado nunca orientou a Administração para que não se cumprisse uma determinação judicial. Sustenta que as alterações realizadas dentro do prédio administrativo, buscaram acomodar, da melhor maneira possível, todas as secretarias, que, em nenhum momento foi feita alteração como forma de represália ao Vice-Prefeito e que, quando o Poder Judiciário determinou a devolução do espaço do gabinete do Vice-Prefeito nas condições originais, esta foi imediatamente cumprida.

Indagado se tanto a ordem de serviço expedida pela testemunha quanto o ajuizamento da ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito tinham sido feitas com o conhecimento do denunciado, com relação à ação proposta pelo Município, a testemunha confirmou que ela foi ajuizada com a anuência do denunciado. Já com relação ao ofício, após tergiversar, a resposta foi negativa.



Quanto à alteração das atribuições do Vice-Prefeito, indagado sobre de quem teria sido a iniciativa, a testemunha igualmente não respondeu.

O denunciado defendeu-se das acusações dizendo nunca ter tentado "*cassar*" o mandato do Vice-Prefeito, pois não foi ele o autor do Ofício nº 131/2017 e não ordenou à Procuradoria-Geral do Município o ajuizamento da ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito.

Assevera que a justiça comum teria lhe dado razão ao acolher sua ilegitimidade passiva no mandado de segurança impetrado pelo Vice-Prefeito, entendendo não ter sido ele o autor do ato tido como ilegal. Defende não ser ilegal a edição da ordem de serviço nº 03/2017, posto que o Vice-Prefeito não possuiria competência para editar a ordem de serviço por ela anulada.

O entendimento deste relator é de que a denúncia é inteiramente procedente quanto ao cometimento de infração político-administrativa pelo denunciado, pois sua conduta está enquadrada no artigo 4º, inciso X, do Decreto-Lei nº 201/76, combinado com os artigos 99, inciso I, II, III e V, da Lei Orgânica do Município, e com o art. 85, incisos II, V e VII, da Constituição Federal, por extensão.

As provas carreadas aos autos permitem inferir que o denunciado, movido por interesse pessoal e utilizando-se de interpostas pessoas, tentou usurpar a competência privativa da Câmara Municipal para extinguir o mandato do Vice-Prefeito Municipal, comprometendo o decoro e a dignidade do cargo.

Destarte, o Decreto-Lei nº 201/67, ao tratar da extinção do mandato do Vice-Prefeito², deixa claro competir privativamente ao Presidente da Câmara Municipal aquela declaração, incumbindo a ele, e somente a ele, reconhecer a ocorrência de uma das seguintes situações: falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral.

Assim, quando um agente político do Poder Executivo expede um ofício considerando extinto o mandato do Vice-Prefeito e determina a desocupação do gabinete, declarando que ele estaria impedido de exercer suas funções, este agente flagrantemente usurpa uma função privativa da Câmara Municipal, atentando contra "*o livre exercício dos Poderes constituídos*" (art. 99, inciso I, da LOM); "*a*



proibidade na administração" (art. 99, inciso III), eis que proibidade é sinônimo de fiel cumprimento dos princípios administrativos, dentre os quais o da legalidade, o da impessoalidade e o da moralidade; e ao "*cumprimento das leis*" (art. 99, inciso V, primeira parte, da LOM).

É bem verdade que a sentença proferida no mandado de segurança impetrado pelo Vice-Prefeito Municipal, que garantiu o exercício do mandato, reconheceu a ilegitimidade passiva do denunciado, e a testemunha Júlio César Freitas assumiu a responsabilidade pessoal pela expedição do Ofício nº 131/2017.

Ocorre que o conjunto da prova dos autos apresenta indícios suficientes para se concluir tratar de caso de autoria mediata, isto é, que o referido documento foi expedido por ordem do denunciado, tendo se valido do Chefe de Gabinete como mero instrumento para a prática do ato.

Ocorre autoria mediata quando o verdadeiro autor da infração, isto é, aquele que tem o dolo de praticá-la, domina a vontade alheia e se serve de outra pessoa para a prática dos atos materiais, atuando esta última (o autor imediato) como mero instrumento da vontade do primeiro.

Uma das situações consagradas da autoria mediata, conforme menciona Nucci (Código Penal Comentado, 14ª ed., Forense, 2014, p. 299), se dá justamente nos casos de "*obediência hierárquica*".

A relação de hierarquia entre o denunciado e o Chefe de Gabinete é patente.

Conforme estabelece a Lei Complementar Municipal nº 312, de 22 de dezembro de 2008, a estrutura organizacional básica do Poder Executivo compreende a Coordenação Política e Governança exercida pelo Prefeito do Município e pelo Gabinete do Prefeito (art. 7º, inciso I).

Ao gabinete do Prefeito incumbe a "*gestão de relacionamento com as instituições públicas e privadas, para a implementação de políticas públicas*" (art. 22), competindo-lhe: "***II - a assistência ao Prefeito nas relações políticas, públicas e oficiais do governo;***" e o "*IX - relacionamento com a Câmara Municipal;*".



No art. 75 da referida lei, constam as competências específicas do Chefe de Gabinete (inciso II), dentre as quais: "*promover a assistência direta ao Prefeito no desempenho de suas atividades*"; "*despachar diretamente com o Prefeito, transmitindo suas determinações; representar o Prefeito quando designado*"; "*apresentar ao Prefeito Municipal relatórios das atividades do Gabinete*"; e "*praticar os atos necessários ao cumprimento das atribuições do Gabinete e aqueles para os quais receber delegação de competência do Prefeito*".

Como se vê, o Chefe de Gabinete, ao contrário do alegado pelo titular da pasta em seu depoimento, não detém plena autonomia para tomar decisões, fazendo-o normalmente em conjunto com o Prefeito (alínea c) ou por delegação (alínea k), devendo, nos demais casos, apresentar "*relatórios das atividades*" (alínea h).

É fato que somente a existência da relação de hierarquia é insuficiente para se concluir pela existência de autoria mediata, mormente porque inexistente, no caso, confissão.

A prova direta não é a única admitida, contudo. Também podem levar à conclusão da autoria a prova indiciária, conforme estabelece o art. 239 do Código de Processo Penal:

"Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias."

Veja-se que o art. 239 do Código de Processo Penal encontra-se no Capítulo X do Título VIII do Código de Processo Penal que trata "*da prova*". Logo, indícios também são meio de prova, ao lado das provas diretas.

Da mesma forma, o Código de Processo Civil prescreve, no art. 369, serem lícitos todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados no Código, para provar a verdade dos fatos.

E os indícios da autoria, em relação a esta infração, são muitos e contundentes.



Em primeiro lugar, o próprio Chefe de Gabinete, quando indagado sobre a "questão da verticalização do poder: prefeito, Gabinete, secretários e assim por diante", isto é, se era o denunciado quem determinava o encaminhamento das questões de governo ou se elas passavam por ele, respondeu:

"Obviamente o responsável final pelas decisões deste governo Elas são do prefeito municipal. (...) A decisão final dos atos que são tomados é após muitas discussões, muitas reuniões com todos os envolvidos nas áreas e, principalmente, sempre com o acompanhamento da Procuradoria-Geral do Município."

E que:

"(...) seria uma ingenuidade da minha parte achar, como o Sr. Ricardo Fabris de Abreu gosta de dizer, que um subalterno como eu, através de um ofício, teria o poder de extinguir o mandato do senhor vice-prefeito."

Segundo a testemunha, portanto, o denunciado é sempre o responsável final "pelas decisões deste governo" e que, por ser um "mero subalterno", reconhece ser "ingenuidade" acreditar que por meio de um ofício ... ele "teria o poder de extinguir o mandato do senhor vice-prefeito".

É muito pouco crível, diante do que a própria testemunha afirmou, imaginar que uma decisão de tamanha envergadura e importância, qual seja, desafiar decisão da Câmara Municipal e declarar extinto o mandato do Vice-Prefeito, tenha sido arquitetada e executada de forma independente pelo Chefe de Gabinete, sem o conhecimento e anuência do denunciado, que é, nas próprias palavras da testemunha, "o responsável final pelas decisões deste governo".

Inclusive porque, em outro momento de seu depoimento, a testemunha também relatou que, quando o Vice-Prefeito encaminhou ao denunciado a intenção de renunciar:

"(...) o senhor prefeito ainda teve todo o cuidado de perguntar para o Sr. Ricardo Fabris se ele tinha certeza do que estava fazendo. E que isso era uma decisão muito séria, e que isso era uma decisão que impactaria no governo e impactaria, principalmente, com a população de Caxias. A população de Caxias



*outorgou um mandato de quatro anos ao prefeito municipal Daniel Guerra e ao Sr. Ricardo Fabris de Abreu. **E o prefeito sempre deixou muito claro que nenhuma diretriz do governo iria modificar com aquele fato, mas que isso era um deboche, isso era um desrespeito, isso era um tapa na cara da população de Caxias do Sul***

É difícil acreditar que um Prefeito que diz ao seu Vice que a entrega de uma carta contendo a intenção de renunciar era "*um deboche*", um "*desrespeito*" e um "*tapa na cara da população*", e sendo "*o responsável final pelas decisões deste governo*" não tenha tomado partido na expedição do Ofício nº 131/2017, se não como mandante, ao menos como partícipe (coautoria), anuindo com ele.

Além do mais, verificando-se a cronologia dos fatos, pode-se notar que o Vice-Prefeito comunicou a retratação do seu desejo de renunciar ao mandato no dia 21 de março e, imediatamente no dia seguinte, o denunciado editou o Decreto nº 18.713, de 22 de março de 2017, dando nova redação ao art. 31 do Regimento Interno do Gabinete do Prefeito, que passou a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 31. Ao Vice-Prefeito, além do previsto na Lei Orgânica do Município e na Lei Complementar nº 321, de 22 de dezembro de 2008, compete:

I - auxiliar o Prefeito no exercício de suas atribuições, quando convocado; e

II - representar o Prefeito Municipal em solenidades, quando oficialmente designado."

Compulsando a redação original do art. 31, dada pelo Decreto nº 16.780, de 6 de dezembro de 2013, constata-se que o Vice-Prefeito possuía diversas outras atribuições além de meramente auxiliar o Prefeito, quando convocado, ou representá-lo, quando designado, inclusive com certo grau de autonomia ("*propor medidas destinadas ao aperfeiçoamento ou redirecionamento de programas, projetos e atividades em execução, com vistas à sua otimização*"; "*coordenar a elaboração e execução de programas e projetos específicos*"; "*fazer verificações de serviços e obras municipais*"; "*propor a constituição de comissões ou grupos de trabalho, para a execução de atividades especiais*"; "*propor o estabelecimento de*



convênios, ajustes, acordos e atos similares com órgãos e entidades públicas ou privadas, na área de sua competência"; "acompanhar a execução e o cumprimento de convênios, ajustes, acordos e atos similares firmados pelo Município"; "acompanhar projetos do Executivo em tramitação na Câmara Municipal").

Esse decreto antecede o Ofício nº 131/2017, que só foi ser expedido no dia 31 de março de 2017, dia em que a renúncia deveria ter ocorrido, se não tivesse havido retratação.

Após isso, no dia 13 de abril de 2017, sete dias após a concessão de medida liminar suspendendo os efeitos do Ofício nº 131/2017, esta ocorrida em 5 de abril, o denunciado também assinou, desta vez pessoalmente, uma ordem de serviço (Ordem de Serviço nº 3/2017), na qual constou expressamente que *"todo e qualquer expediente"* expedido pelo Vice-Prefeito não teria *"eficácia e valor legal"*.

É importante indagar, aliás, por qual razão esta ordem de serviço não foi expedida pelo Chefe de Gabinete, uma vez que, como ele mesmo disse, em seu depoimento, ele tem competência para esse tipo de ato.

Voltando à ordem cronológica dos fatos, tem-se, então, o seguinte:

a) no dia 6 de março de 2017, o Vice-Prefeito entrega a carta com a intenção de renunciar ao mandato, e o denunciado haveria dito a ele que isso era *"um deboche"*, *"um desrespeito"*, *"um tapa na cara da população de Caxias do Sul"*;

b) no dia 22 de março de 2017, um dia depois de o Vice-Prefeito reconsiderar a decisão de renunciar ao mandato, o denunciado edita decreto limitando drasticamente as atribuições do Vice-Prefeito a auxiliá-lo e representá-lo apenas quando convocado;

c) no dia 6 de abril de 2017, o denunciado autoriza a Procuradoria-Geral do Município a ingressar com ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito;



d) no dia 13 de abril de 2017, sete dias depois de ser concedida medida liminar suspendendo o Ofício nº 131/2017, o denunciado expede uma ordem de serviço declarando sem eficácia e valor legal *"todo e qualquer expediente"* emitido pelo Vice-Prefeito.

e) no dia 6 de março de 2018, em seu depoimento, o Chefe de Gabinete reconheceu que o responsável final pelas decisões do governo é o Prefeito Municipal;

f) além disso, no dia 19 de janeiro de 2018, julgada improcedente a ação declaratória de extinção do mandato do Prefeito, a Procuradoria-Geral do Município interpõem recurso de apelação ao TJRS.

Diante de todos esses fatos, alguns deles anteriores ao Ofício nº 131/2017, outros posteriores, o denunciante pretende fazer crer que, embora todos os demais tenham sido praticados pessoalmente por ele, ou com sua anuência, apenas esse ofício foi expedido por iniciativa exclusiva do seu Chefe de Gabinete.

De toda forma, há a questão relacionada ao ingresso com a ação declaratória de extinção do mandato do Vice-Prefeito.

Mesmo que a iniciativa tenha sido da Procuradoria-Geral do Município, conforme relato da testemunha Júlio César Freitas, fato é que o órgão de representação jurídica do Município não pode agir sem a autorização ou a anuência do denunciado, e a tese de que se buscou segurança jurídica com aquela ação não convence, pelo menos não com o ingresso da referida ação declaratória.

O Decreto-Lei nº 201/67, em seu art. 6º, inciso I, é muito claro quando afirma que o mandato só se extingue, pela renúncia, **após a declaração pelo Presidente da Câmara Municipal**:

"Art. 6º Extingue-se o mandato de Prefeito, e, assim, deve ser declarado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, quando:



I - Ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos, ou condenação por crime funcional ou eleitoral.

Se o Presidente da Câmara não declarou extinto o mandato, não há nenhuma insegurança jurídica a ser afastada pelo Poder Judiciário.

E é evidente que inexistente interesse jurídico do Município de Caxias do Sul para que o Poder Judiciário se manifeste sobre a questão, pois atribuindo a lei federal ao Poder Legislativo a competência para declarar a extinção do mandato do Vice-Prefeito, e não se tratando de uma competência constitucional do Poder Executivo, não se justifica que um órgão da administração direta (Chefe do Poder Executivo) se valha, ou, pelo menos, autorize que outro órgão da administração direta (Procuradoria-Geral do Município) promova uma ação judicial para "contestar" decisão de órgão constitucional também da administração direta (Poder Legislativo), que exerceu uma competência que lhe é privativa e definida por lei.

O que havia era um interesse de governo, da pessoa do denunciado.

Esse interesse ficou assentado tanto no Parecer do Ministério Público quanto na Sentença proferida na referida ação declaratória (processo nº 9002062-72.2017.8.21.0010), da qual se extraem os seguintes excertos:

"A discussão encontra-se na esfera do direito administrativo e nesse âmbito a Administração Pública não dispõe de autonomia da vontade, porque está adstrita ao cumprimento da vontade da lei.

(...)

Com efeito, **considerando que o objetivo da parte requerente é a declaração de extinção do mandato eletivo do Sr. Vice-Prefeito, Ricardo Fabris de Abreu, face sua manifestação expressa de renúncia ao mandato a contar de 31/03/2017 (fls. 15), cabe simples apontamentos sobre a repartição de poderes e o ato de renúncia ao mandato eletivo.**

O governo municipal divide-se em funções executivas de responsabilidade da "Prefeitura" e as legislativas de competência da Câmara de Vereadores. Essa repartição de funções executiva e legislativa visa a obstaculizar que um órgão de um Poder exerça atribuições do outro, ou seja, visa a garantir a



independência dos Poderes.

"Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece as regras para a administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante."

Ainda, convém destacar que os titulares dos cargos de mandato eletivo do Poder Executivo (Prefeito e Vice-Prefeito) possuem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias dos cargos. Há atos de competência exclusiva desses titulares e os que dependem de prévia autorização legislativa ou de aprovação posterior da Câmara para sua perfeição e validade.

(...)

Nesse escólio, da simples leitura das premissas supra citadas, extrai-se que a extinção do cargo, pela renúncia expressa do titular, se opera através de declaração do Presidente da Câmara Municipal, ou seja, depende de ato do Poder Legislativo para a sua perfectibilização. Por conseguinte, somente se considera efetiva depois de lida em sessão e transcrita na respectiva ata, sem o que o ato não se aperfeiçoará antes de cumpridas as formalidades a cujo respeito é expressa a lei.

(...)

Portanto, recebida e acolhida a retratação pela pessoa competente a dar validade e eficácia a esse ato, não há espaço legal para querer fazer valer o anterior, pois desprovido dessa última condição, ou seja, o ato de renúncia continha aparência de validade, todavia era ineficaz, logo, imperfeito, pois não declarado pelo Presidente da Casa Legislativa local."

(sem destaques no original)



O argumento da segurança jurídica, portanto, não convence.

A declaração de extinção do mandato dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito é uma competência privativa do Presidente da Câmara Municipal, e se este não declarou extinto o mandato do Vice-Prefeito, o denunciado tinha a obrigação institucional de acatá-lo e respeitá-lo, em nome da independência e harmonia dos poderes.

O mínimo de decoro que se poderia esperar do Chefe do Poder Executivo, nesta questão, era respeitar a decisão do Poder Legislativo, abstendo-se de utilizar um órgão de estado (a PGM) para atingir fins pessoais, de governo.

Todavia, embora o entendimento dessa relatoria da existência e do cometimento por parte do denunciado de infração político-administrativa grave, passível de cassação do mandato, como essa questão já foi objeto de pedido anterior de impeachment e esta Casa houve por bem, em decisão majoritária, decidir pelo arquivamento, deve-se a princípio, respeitar aquela decisão.

O eventual ajuizamento de Ação Penal, por descumprimento de decisão judicial, que restou comprovada na presente instrução, com a supressão e descumprimento das atribuições legais do cargo de Vice-Prefeito previstas na Lei Orgânica do Município e na Lei Complementar nº 321, de 22 de dezembro de 2008, e eventual penalização por crime de responsabilidade pelo Poder Judiciário, é matéria afeta ao mesmo.

Por tais razões, conclui-se pela improcedência da denúncia, quanto a esta infração, e pelo envio de cópia dos autos do processo ao Ministério Público, para instauração de Inquérito Civil, Procedimento Investigatório Criminal e/ou ajuizamento da correspondente Ação Penal, se assim o órgão ministerial competente entender cabível.

9. Conclusão Final



O art.99 da Lei Orgânica Municipal, ao repetir o art. 85 da Constituição Federal, estabelece importar em responsabilidade *"os atos do Prefeito ou do Vice-Prefeito que atentarem contra as Constituições Federal, Estadual, a Lei Orgânica e: I - o livre exercício dos Poderes constituídos; II - o exercício dos direitos individuais, políticos e sociais; III - a probidade da administração; IV - a lei orçamentária; V - o cumprimento das leis e das decisões judiciais."*

As infrações articuladas nos itens 1, 2 e 7 da denúncia, como disse o próprio denunciado, configuram condutas típicas descritas ou no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, tratando-se, portanto, de crime de responsabilidade (crime comum), ou atos de improbidade administrativa, previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que deverão ser apurados pelo Poder Judiciário.

Quanto às infrações articuladas nos itens 4, 5 e 6 da denúncia, após a instrução, verificou-se, ou que elas não se confirmaram, ou que não se tratam de infrações político-administrativas, ou, ainda, que não se justificaria a cassação do mandato do denunciado, devido à ausência de suficiente gravidade, embora as infrações tenham sido efetivamente cometidas em alguns casos.

Em relação à infração articulada no item 3 da denúncia, a questão relacionada à saúde merece maior aprofundamento, pois a questão é muito mais ampla do que aquela apresentada na denúncia, havendo questões ainda a serem esclarecidas sobre outras condutas do denunciado não articuladas a princípio na acusação.

Por fim, a infração articulada no item 7, além de eventual enquadramento por crime de responsabilidade por descumprimento de decisão judicial no âmbito do Poder Judiciário, poderia levar à cassação do mandato do denunciado, não fosse o fato de que esta Casa, em outra oportunidade recente, mandou arquivar denúncia com idêntico conteúdo, devendo-se, portanto, respeitar a decisão soberana já tomada pelo Plenário, evitando-se incorrer em *bis in idem*, uma vez inexistente fato novo sobre o caso.

Em face ao exposto, conclui-se pela improcedência das denúncias, submetendo-se o presente relatório à deliberação dos demais membros da Comissão Processante.



Vereador Edio Elói Frizzo
Relator da Comissão Processante